

Deze brochure bevat twee van een viertal bijdragen gewijd aan de economische aspecten van de staatshervorming opgesteld door enkele hoogleraren-medewerkers van het Centrum voor Economische Studiën aan de K.U.Leuven. De auteurs hebben vooraf met elkaar overleg gepleegd over de afbakening van de behandelde onderwerpen. Zij hebben hierbij zoveel mogelijk naar complementariteit gestreefd. Elke auteur heeft echter autonoom, zonder nauwe onderlinge coördinatie, zijn bijdrage geschreven.

Dit deel is vooral toegespitst op de bevoegdheidsafbakening en de economische organisatie binnen een gefederaliseerde staatsstructuur. In het eerste deel (Leuvense Economische Standpunten 1979/14) behandelen Paul Van Rompuy, Albert Verheirstraeten en Theo Peeters vooral de financieringsmechanismen en de herverdelingsstromen.

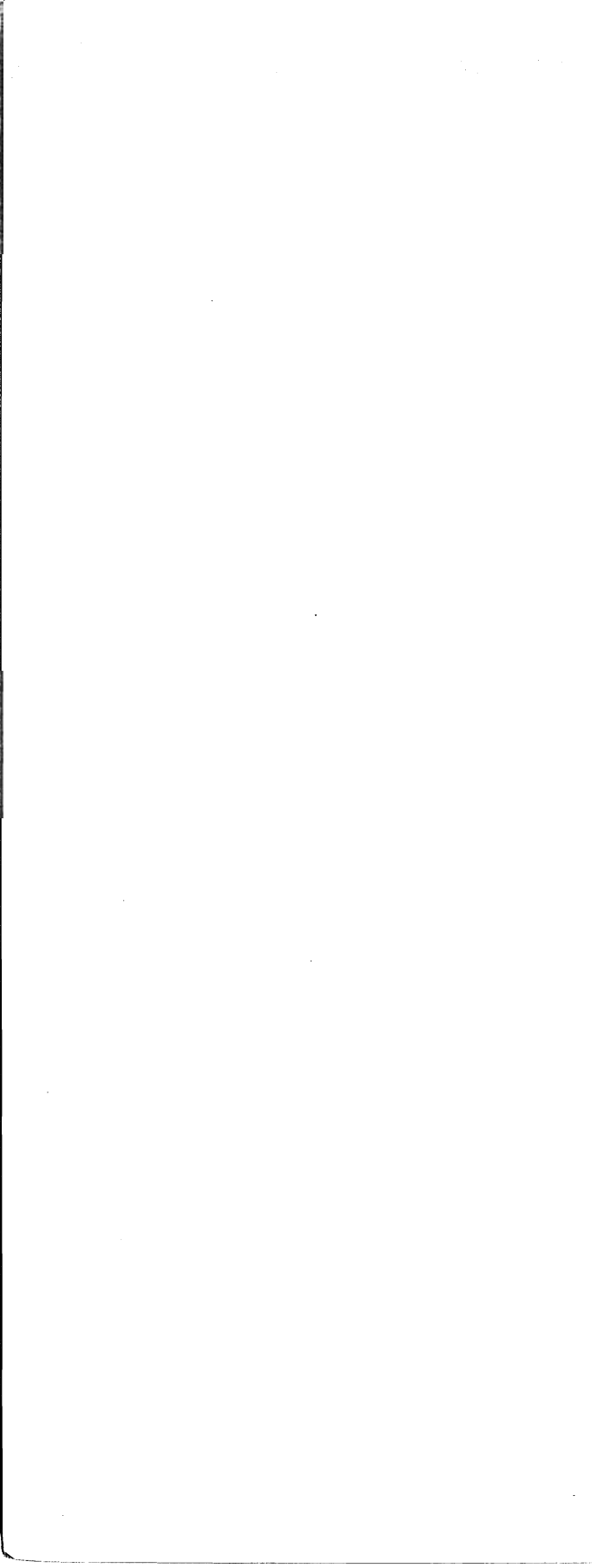
Leuvense Economische Standpunten wil op deze manier verder bijdragen tot een beter begrip en inzicht in deze complexe materie. Deze bijdragen sluiten aan bij de publicaties in de herfst van 1978 gewijd aan hetzelfde thema van de hand van Paul Van Rompuy, Theo Peeters en Dirk Heremans, in de nummers 9, 11 en 12.

**2. X. 1979**

**CENTRUM VOOR  
ECONOMISCHE STUDIËN**

**E. Van Evonstraat 2B  
B-3000 LEUVEN**

D1979/2020/11



VERKAVELING VAN BEVOEGDHEDEN EN  
ECONOMISCHE UNIE <sup>x</sup>

Dirk HEREMANS

<sup>x</sup> De auteur dankt het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek voor de financiering van zijn onderzoeksactiviteiten.



## I. INLEIDING

Het debat over de economische facetten van het regionaliseringsproces is slechts met vertraging t.o.v. de politieke evoluties op gang gekomen. Sedert het in juni 1978 voorgoed door het Vlaams Economisch Verbond gelanceerd werd, is de discussie ongetwijfeld in een stroomversnelling terecht gekomen. Intussen is er verdere beweging gekomen op het politieke front. Het regionaliseringsproces wordt opgesplitst in een voorlopige en een definitieve fase, en op zeer korte termijn worden een aantal concrete opties vooropgezet.

De twistappel dreigt ongetwijfeld het financieringsprobleem te worden. Maar ook inzake de bevoegdheidsverdeling blijven er heel wat netelige kwesties. Op grond van politieke eisenbundels worden op korte termijn resolute opties genomen in het bijzonder bij de overheveling van economische materies naar de gewesten. Vanuit economisch standpunt kan men echter niet de vraag ontlopen naar de repercussies ervan op het voortbestaan van de economische en monetaire unie in België. Ook moet de vraag gesteld worden of de verkaveling van bevoegdheden, waaraan in feite ook de decentralisering een heel wat uitgaven verbonden zijn, zo maar los kan gezien worden van de financiering ervan.

In deze bijdrage wordt de complexe materie van de bevoegdheidsverkaveling als volgt benaderd. Eerst worden de richtinggevende principes en criteria, waarop een economisch verantwoorde decentralisering van bevoegdheden moet gegrond zijn, afgelijnd. De bevoegdheidsverkaveling kan dan verder geïllustreerd worden door verwijzing naar buitenlandse voorbeelden. Dit wordt zoveel mogelijk geconcretiseerd door middel van begrotingscijfers voor de verschillende bestuursniveaus en bevoegdheidsmateries. Tenslotte moet dit dan toelaten een aantal voorgestelde regelingen kritisch onder de loupe te nemen en alternatieven te formuleren.

## II. EEN DOELMATIGE STAATSORDENING : DRIE RICHTINGGEVENDE PRINCIPES

Uit de economische theorie i.v.m. de optimale organisatie van de collectieve beslissingssfeer vloeien twee beginselen voort voor een doelmatige staatsordening : minimalisatie van organisatiekosten en parallellisme tussen uitgaven- en inkomstenfuncties. Een derde vereiste bestaat in het behoud van de economische en monetaire unie in België. Het voegt er een beginsel aan toe op het vlak van de optimale organisatie van de private beslissingssfeer namelijk het vrijwaren van de marktintegratie.

## 2.1. Doelmatige organisatie en beleidsvoering

Op welke wijze kan de bestuurlijke decentralisatie het meest efficiënt georganiseerd worden. Het is de vraag naar het aantal bestuurlijke niveau's, de reikwijdte ervan, en de verdeling van bevoegdheden tussen deze beleidsniveau's.

Algemeen kan men stellen dat er moet gestreefd worden naar een ordening die de *organisatiekosten minimaliseert*. Organisatiekosten bestaan er langs de kant van de overheid : primo, administratiekosten die o.m. verband houden met schaaleardeffecten; secundo, coördinatiekosten die vooral afhangen van interdependenties en overzijpelings-effecten. Daartegenover staan de organisatiekosten van de burgers bij het signaleren van hun voorkeurschalen evenals hun mobiliteitskosten (1). Toegepast op de problematiek van de bevoegdheidsherverdeling in België betekent dit concreet dat men moet afwegen voor elke materie, of bij toewijzing aan het gewestelijk of gemeenschapsniveau, de organisatiekosten (som van administratiekosten, coördinatiekosten, signaleringskosten en mobiliteitskosten) lager zullen liggen dan dezelfde organisatiekosten op het centrale niveau. In deze organisatiekosten worden overigens de twee gangbare benaderingen, die nogal eens uiteenlopende oplossingen voorstaan, geïntegreerd.

Enerzijds is er de welvaartseconomische benadering die uitgaat van het afwegen van criteria zoals schaaleardeffecten en overzijpelings-effecten aan de produktiezijde t.o.v. verschillen in collectieve voorkeurschalen aan de consumptiezijde. Deze leidt meestal tot een behoedzame, en in elk geval genuanceerde houding t.o.v. het regionaliseringsproces, vnl. vanwege heel wat economieën.

Daarbij stelt men dat regionale bestuurlijke niveaus meer efficiënt kunnen inspelen op verschillen in collectieve voorkeurschalen tussen de gewesten. De regio's zijn dan beter in staat te beantwoorden aan regionale behoeften. Zodoende worden de consumptieverliezen vermeden die ontstaan tengevolge van een voorziening op centraal niveau. De toewijzing aan het centrale niveau acht men daarentegen aangewezen telkens wanneer er belangrijke schaalvoordelen of ondeelbaarheden bij de taakuitoefening bestaan, o.m. wanneer een grote graad van specialisatie vereist is. Een te kleine schaal leidt dan tot een lagere kwaliteit van diensten waarvoor meer dient betaald te worden dan noodzakelijk is. Voor het hogere bestuurlijke niveau pleiten eveneens de zgn. externe of overzijpelings-effecten. Deze manifesteren zich telkens de taakuitoefening van een regio een belangrijke weerslag heeft op een andere regio. Positieve externe effecten leiden tot onderproductie en negatieve externe effecten tot overproductie van deze overheidsdiensten. Een efficiënte allocatie vereist dat deze effecten worden geïnternaliseerd o.m. door tussenkomst van het centrale beleidsniveau. Het is dit criterium dat overigens de meeste aandacht krijgt wanneer

men verwijst naar de reikwijdte van de overheidstaken, en op die basis een onderscheid maakt tussen lokale, regionale en nationale publieke goederen. De verschillende criteria kunnen echter ook conflicterende oplossingen voorstaan, bijvoorbeeld wanneer schaal-grootte en overzijpelingeffecten verwijzen naar een verschillend beleidsniveau.

Anderzijds inspireert de politiek-economische benadering vaak tot meer resolute stellingnamen. Op grond van criteria zoals meer democratische controle, en de noodzaak tot het deblokken van de politieke besluitvorming wordt er gepleit voor een verregaande decentralisering. Een grotere zelfstandigheid wordt ook geacht tot een meer verantwoordelijk beleid te inspireren. Een blokkering van de besluitvorming op centraal niveau wijst overigens op een hoge coördinatiekosten. Deze zal dan kunnen gedrukt worden door deze overheidstaken waaraan weinig of geen externe effecten verbonden zijn te decentraliseren.

Daarentegen waarschuwen anderen echter voor het grote gevaar van versnippering waardoor een coherente en daadwerkelijke beslissingsmacht juist wordt ondermijnd. Politici en bureaucraten hebben er belang bij om de administratie- en coördinatiekosten op te drijven. Ook overheidsdiensten met (externe) overzijpelingeffecten dreigen gedecentraliseerd te worden, omdat er zodoende meer macht gecreëerd wordt niet alleen via eigen budgetten maar ook via de creatie van coördinatieorganen. Een louter politieke oplossing zal dan zelden die van de laagste organisatiekosten zijn.

Van groot belang is dat door een geïntegreerde benadering tot uiting wordt gebracht dat overheidstaken niet noodzakelijk exclusief aan één beleidsniveau moeten worden toegewezen, maar kunnen opgedeeld worden tussen verschillende niveau's al naargelang van de beslissingsfase : normatieve, reglementerende, uitvoerende fase ... (2). Het is een kwestie van vergelijking van organisatiekosten is de verschillende gevallen. Meer bepaald zijn hier vooral de coördinatiekosten van belang. Coördinatiekosten doen zich uiteraard voor wanneer overheidstaken met externe of overzijpelingeffecten op een gedecentraliseerd beleidsniveau worden uitgeoefend. Waar zich deze coördinatieproblemen stellen kunnen deze vaak beperkt gehouden worden door althans de algemeen normatieve fase op centraal niveau te houden.

## 2.2. Bevoegdheidstoewijzing staat niet los van de financiële mid-delenvoorziening : parallellisme van uitgaven en eigen mid-delen

Een basisprincipe voor een doelmatige ordening van bevoegdheden is het *parallellisme van kosten en baten*. Dit betekent dat bij de taaktoewijzing het beslissingsproces betreffende de overheidsuitgaven en overheidsontvangsten zoveel mogelijk op hetzelfde beleidsniveau moet zijn afgestemd. Vanuit welvaartseconomisch standpunt

drukt men er op dat de regionalisering tot een meer optimaal voorzingspatroon van overheidsdiensten leidt juist door een beter samenvallen binnen dezelfde jurisdictie van kosten en voordelen(3). Ook van uit politiek-economisch standpunt wordt erop gewezen dat een ware autonomie voor de gewesten tegelijk het recht op en de verantwoordelijkheid tot eigen middelen veronderstelt.

Indien het financieringssysteem (o.m. via dotaties) zo is opgevat dat de kosten kunnen afgewenteld worden naar het centrale niveau, terwijl de voordelen van de uitgaven gelokaliseerd zijn binnen het gewest of gemeenschap, dan zal er een inherente neiging ontstaan tot overbestedingen en verspillingen (4). In termen van organisatiekosten betekenen deze mogelijke verspillingen bijkomende kosten, die de voordelen van de regionalisering meer dan kunnen te niet doen.

De vaststelling dat de fiscaliteit moeilijker te regionaliseren valt dan de zgn. uitgavenfuncties is op zichzelf geen voldoende reden om het beginsel van het parallelisme van uitgaven en inkomsten te laten vallen, zoals op dit ogenblik wordt voorgestaan in België (5). Evenmin verrechtvaardigt het een unitaristische houding waarbij omwille van dit beginsel elke verdere decentralisering van uitgavenfuncties wordt afgewezen. De juiste benadering ligt in het midden. Zij bestaat erin de moeilijkheden bij het decentraliseren van de fiscaliteit eveneens te evalueren in termen van organisatiekosten. Afgewogen moet worden tot op welke hoogte deze hogere kosten worden gecompenseerd door de uitschakeling van verspillingen. Aldus moet er alleszins gepleit worden voor een grote mate van parallelisme. Zolang dit niet verwezenlijkt wordt via een grotere decentralisatie van de fiscaliteit, zal ook de overheveling van uitgavenbevoegdheden moeten beperkt worden. De slechtste situatie zou deze zijn van een uitgavenfederalisme gekoppeld aan een inkomstenunitarisme.

Hoewel slechts een beperkt aantal belastingen inderdaad zonder bijkomende kosten volledig naar de gewesten kunnen overgeheveld worden, bestaan er toch verdere perspectieven voor een aangepaste decentralisering van de fiscaliteit in de praktijk (6). Dit eveneens via het opdelen van het fiscaal proces over verschillende beleidsniveau's naargelang van de beslissingsfase. Wanneer er overigens voor gedeelde bevoegdheden geopteerd wordt, is de koppeling met een stelsel voor gedeelde financiële middelenvoorziening aangewezen. Een specifieke financiële inbreng van op centraal niveau - duidelijk te onderscheiden van dotaties van algemene aard - is vaak het beste middel om taken coördineren en coördinatiekosten te verminderen.



### 2.3. Vrijwaren van de economische en monetaire unie : marktintegratie en marktuniformiteit

Indien nu een aantal bevoegdheden, in het bijzonder deze met economische repercussies, gedecentraliseerd worden, dreigt dit dan geen afbreuk te doen aan bestaande globale realiteiten in België zoals de economische en monetaire unie ?

Daartoe is een juist inzicht vereist in de wezenlijke kenmerken van deze unie, met name eenheid van het economisch beleid en marktintegratie. Primordiaal staat de marktintegratie : een zo ruim mogelijke markt waarborgt een optimale voorziening van private goederen via de mogelijkheden tot specialisatie en arbeidsverdeling. Eenheid van het economische beleid biedt voordelen voor de uitoefening van die taken waarvoor de unie een meer optimale dimensie uitmaakt, en kan ook vereist zijn tot het ondersteunen van de marktintegratie.

Dat de voordelen van de economische en monetaire unie voortspruiten uit de marktintegratie mag vooral niet uit het oog verloren worden. De economische unie is in de eerste plaats gegrondvest op de marktintegratie. Marktintegratie veronderstelt een zo groot mogelijke uniformiteit in de marktvoorwaarden m.a.w. de afwezigheid van marktbelemmeringen en marktdiscriminaties. Een gedifferentieerde aanwending van (economische) beslissingsbevoegdheden tussen de regio's kan de bestaande marktintegratie van goederen, diensten en productiefactoren aantasten. Omtrent al of niet marktdiscriminerende effecten bestaat er heel wat myopie. Gewoonlijk ziet men beter de gevaren in van een gedifferentieerde aanwending van het zgn. globale omgevingsbeleid - bijvoorbeeld een verschillende sociale wetgeving - dan van het zgn. meer selectieve marktinterventiebeleid zoals rechtstreeks financiële hulp aan ondernemingen. Nochtans werkt die laatste niet minder marktversturend. Een gedifferentieerd microeconomisch beleid tussen de regio's dreigt de fundamenteën zelf van het interregionale handelsverkeer te ondergraven(7). De concurrentievoorwaarden worden vervalst en het handelspatroon berust niet langer op comparatieve voordelen en efficiëntie, maar wel op verschillen in overheidssteun.

Wil men de economische unie in België niet in gevaar brengen via deze microeconomische divergenties dan zullen deze marktinterventies, voor zover zij niet kunnen vermeden worden, moeten gecoördineerd worden op centraal niveau via normen en gedragsregels inzake concurrentie en overheidssteun.

Het behoud van de monetaire unie zelf kan als één van de voornaamste pijlers van de marktintegratie beschouwd worden. De Belgische monetaire unie wordt gekenmerkt door het bestaan van één munt en één geïntegreerde kapitaalmarkt. Het voortbestaan ervan vereist een grote mate van macroeconomische convergentie, d.w.z. in de

eerste plaats een convergente monetaire politiek via een aanzienlijke centralisatie van monetaire instellingen. Daarnaast veronderstelt dit als randvoorwaarde ook een zekere mate van solidariteit tussen de regio's, waarbij er transfers plaatsgrijpen van de meer welvarende naar de minder welvarende gebieden. Hierbij mag men echter niet uit het oog verliezen dat solidariteit op velerlei vlakken kan tot uiting komen : vooreerst via de ene geld- en kapitaalmarkt, waar regio's met lagere spaarvolumes automatisch toegang hebben tot de ruimere spaarcapaciteit elders; vervolgens via de parafiscaliteit of sociale zekerheid, waarin de meer productieve regio's typisch meer bijdragen dan zij ontvangen; ook via de fiscaliteit waarbij omwille van de progressiviteit de meer voorspoedige gebieden zwaarder belast worden; verder via de verdeling van belastingsontvangsten tot financiering van de regionale uitgaven; tenslotte ook via de feitelijke bestedingen in de gewesten van zgn. centrale uitgaven. Aangezien deze verschillende vormen van solidariteit cumulatief werken moeten hier bepaalde keuzen gemaakt worden. De gevaren die schuilen in een overdreven en ondoorzichtige solidariteit zijn hier niet minder groot dan deze van een gebrek aan solidariteit. Een overdreven solidariteit inspireert tot een onverantwoord uitgavengedrag waardoor de macroeconomische stabiliteit van de monetaire unie op de helling wordt gezet.

Het in standhouden van de economische en monetaire unie vereist dan het behoud van economische convergentie, zowel op het macroeconomische vlak, als op het microeconomische vlak. Bovendien is er hier voor een duurzame oplossing een zeker evenwicht vereist, en veronderstelt een grotere convergentie op macroeconomisch vlak, ook een grote convergentie op microeconomisch vlak en omgekeerd. Onverantwoorde marktintervenierende uitgaven bedreigen steeds de marktintegratie. Nog erger wordt het wanneer deze omwille van een slecht begrepen solidariteit in de hand gewerkt worden door een gecentraliseerde financiële middelenvoorziening. Het gevaar voor het uiteenvallen van de economische en monetaire unie ligt dan niet in een verdergaande decentralisering van de financiële middelenvoorziening, maar wel in een groeiende microeconomische divergentie. Indien dit zou uitlopen op het ontstaan van een totaal verschillend economisch bestel tussen de landgedeelten, dan zal zich in alle scherpthe de vraag stellen naar het verder bestaan van de economische en monetaire unie.

### III. CONCRETE UITWERKING VAN DE BEVOEGDHEIDSVAKAVELING : LESSEN UIT HET BUITENLAND

#### 3.1. Drie grote categorieën van bevoegdheden

Uit de vooropgezette beginselen volgt dat het decentraliseringsproces essentieel neerkomt op het streven naar een meer doelmatige organisatie van de collectieve beslissingssfeer zonder dat dit

negatieve repercussies heeft op de noodzakelijke marktuniformiteit in de private beslissingssfeer.

Concreet kunnen hieruit een aantal criteria afgeleid worden waaraan elke bevoegdheidsmaterie moet getoetst worden. Voor de vereiste van een doelmatige beleidsvoering kunnen als criteria vooropgezet worden : homogeniteit van collectieve voorkeurschalen, schaalvoordelen en ondeelbaarheden, interdependenties of overzijpelingsseffecten. Voor de vereiste van marktuniformiteit staat voorop : interferentie van een gedifferentieerde aanwending met de marktintegratie, hetgeen vnl. van belang is voor zgn. economische materies.

In de mate er voor een bepaalde bevoegdheidsmaterie weinig homogeniteit van collectieve voorkeurschalen, weinig schaaffecten, weinig interdependenties, weinig interferentie met de marktintegratie ... bestaan, is een decentralisering ervan aangewezen. Verenigt een bepaalde bevoegdheid deze aspecten evenwel in belangrijke mate, dan is een centrale uitoefening ervan noodzakelijk.

Aldus bekomt men als *te decentraliseren materies* een aantal waarvoor de verschillen in collectieve voorkeurschalen relatief belangrijk zijn zoals cultuur, opvoeding, onderwijs, volksgezondheid ...; andere waarvoor de overzijpelingsseffecten gering zijn zoals huisvesting, ruimtelijke ordening. Overigens gaat het hier om niet-strict economische materies zodat de repercussie op de markteenheid beperkt blijft.

Als *centrale materies* behoudt men vooral deze waarvoor de schaaffecten en/of overzijpelingsseffecten erg belangrijk zijn zoals inzake defensie, justitie, ... Inzake economische materies ressorteert hieronder ontegensprekelijk de conjunctuurpolitiek. Naargelang het economisch gebied groter wordt en de openheid afneemt verkleinen de lekken in de economische kringloop. De bestedingsmultiplicatoren worden groter en de efficiëntie van het stabilisatiebeleid neemt toe (8).

Voor andere materies geven deze criteria geen eenduidig profiel. Dit is in het bijzonder het geval voor heel wat economische beslissingsbevoegdheden in de allocatieve sfeer : economische infrastructuurpolitiek, expansiepolitiek, hulpverlening aan bedrijven in moeilijkheden, sectoriële politiek ... Naast de meer globale economische reglementering verwijzen deze grosso-modo naar de directe industriepolitiek van meer selectieve aard, waardoor de overheid in het marktgebeuren zelf gaat ingrijpen teneinde er de economische allocatie te beïnvloeden. De verzuchtingen aangaande een andere beleidsvoering via gewestelijke autonomie dreigen hier vaak in botsing te komen met de vereisten van marktuniformiteit en niet-vervalste concurrentie. Het probleem stelt zich voor deze overheidsinterventies die een repercussie hebben op goederen en

diensten die binnen het interregionaal handelspatroon vallen, of op productiefactoren waarvoor er een groter intergewestelijke mobiliteit bestaat. Dit is in sterke mate het geval voor bijvoorbeeld landbouw, industrie, maar minder voor een aantal dienstverlenende activiteiten. Vandaar de noodzaak een derde categorie van zgn. *gemengde materies* te onderscheiden. Deze laatste categorie blijkt overigens heel wat ruimer uit te vallen indien de bevoegdheidsmateries verder worden opgesplitst. Hieronder ressorteren dan ontegensprekelijk heel wat onderdelen van de opgesomde materies uit de twee polaire gevallen o.m. deze uit de eerste categorie waarbij zich coördinatieproblemen stellen tengevolge van interdependenties. I.v.m. de niet eenduidige profilering op grond van de geciteerde criteria van heel wat beslissingsmateries lijkt het stelsel van gedeelde of gemengde bevoegdheden zelfs de overheersende optie te worden.

### 3.2. Voorbeelden uit het buitenland

Cijfers over het respectievelijk aandeel in de uitgaven voor elke bevoegdheidsmaterie door het centrale en gedecentraliseerde niveau, geven ons een idee over de genomen opties in het buitenland. Omwille van de niet altijd volledige vergelijkbaarheid moeten vooral de meer gedetailleerde gegevens uiteraard met de nodige overzichtigheid geïnterpreteerd worden.

Voorafgaandelijk volgt uit tabel 1 dat gemiddeld tot 60 % van de uitgaven gedecentraliseerd is, waarvan 35 % op het regionale, en 25 % op het lokale niveau. Wordt de totaliteit van de sociale

Tabel 1 - Aandeel verschillende bestuurniveau's in de totale openbare uitgaven (exclusief de sociale zekerheidsfondsen) \*

	Centraal Federaal	Gedecentraliseerd Regionaal      Lokaal
West-Duitsland (1971)	39	61
Canada (1971-72)	38	62
Zwitserland (1973)	40	36      24
V.S.A. (1971-72)	44	22      34

\* wordt de totaliteit van de transferuitgaven via de sociale zekerheidsfondsen in rekening genomen dan worden de cijfers voor West-Duitsland : Centraal 56 %, Gedecentraliseerd 44 %; voor Zwitserland : Federaal 52 %, Regionaal 20 %, Lokaal 18 %; voor de V.S.A.: Federaal 52 %, Regionaal 19 %, Lokaal 29 %.

BRON : Report of The Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (McDougall-report), C.E.E., Brussels, april 1977.

uitgaven met inbegrip van deze via de sociale zekerheidsfondsen in rekening genomen, dan volgt daaruit een ongeveer gelijke verdeling tussen het centrale en gedecentraliseerde bestuursniveau. Opgemerkt moet ook worden dat in de cijfers voor de gedecentraliseerde uitgaven een 5 à 10 % specifieke dotaties zijn begrepen via dewelke de centrale overheid rechtstreeks meespeelt in de uitoefening van de beslissingsbevoegdheden van de gedecentraliseerde besturen (9).

De cijfers in een volgende tabel 2 spreken voor zichzelf. Bij deze beperkte onderverdeling in 9 groepen vinden we als uitgesproken centrale bevoegdheden defensie, en in mindere mate de sociale zekerheid. Uitgesproken gedecentraliseerd zijn volksgezondheid, onderwijs, cultuur, huisvesting en ruimtelijke ordening. Tot de gemengde categorie behoren de algemene openbare diensten en zeer markant de economische beslissingsbevoegdheden.

Opgemerkt moet worden dat de belangrijkheid van beslissingsbevoegdheden niet altijd rechtstreeks in verhouding staat tot de budgettaire uitgaven eraan verbonden. Dit is o.m. het geval voor de algemene normering en reglementering die vaak op het hogere bestuursniveau geschiedt. In die zin houden de cijfers wel een onderschatting in van het belang van het centrale bestuursniveau in bepaalde bevoegdheidsmateries.

De vraag in België op dit ogenblik is welk deel van de staatsbegroting kan gedecentraliseerd worden voor de gewesten en gemeenschappen. Deze begroting slaat niet op de uitgaven van de lokale besturen zodat het van belang is dezelfde cijfers te berekenen met weglating van het lokale bestuursniveau. Deze worden weergegeven in tabel 3.

Tabel 2 - Aandeel van de gedecentraliseerde bestuurniveau's in de totale uitgaven per bevoegdheids-  
materie (in procent)

	West-Duitsland	Canada	Zwitserland	V.S.A.	Conclusie aangaan- de categorie
1. Algemene Openbare Diensten (administratie, openbare orde, buitenlandse betrekkingen)	62	53	73	-	Gemengd
2. Landsverdediging	0	0	3	0	Centraal
3. Onderwijs en Opvoeding	93	87	81	82	Gedecentraliseerd
4. Volksgezondheid	99	67	99	68	Gedecentraliseerd
5. Sociale zekerheid (pensioenen, werkloosheid, kinderbijslagen, welzijnstoelagen)	12	22	25	21	Centraal
6. Huisvesting en Ruimtelijke Ordering	94	92	84	16	Gedecentraliseerd
7. Culturele en andere gemeen- schapsvoorzieningen (sport, recreatie, kunst, cultuur, godsdienst)	90	78	92	-	Gedecentraliseerd
8. Economische diensten en voor- zieningen	51	50	63	38	Gemengd
9. Andere uitgaven	49	-	48	59	Gemengd

BRON : Berekeningen op grond van Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European  
Integration (McDougall-report), C.E.E., Brussel, april 1977.

Tabel 3 - Aandeel van het gedecentraliseerde bestuursniveau in de begroting met uitsluiting van het lokale bestuursniveau (procent)

	Zwitserland	V.S.A.
1. Algemene openbare diensten	61	-
2. Landsverdediging	2	0
3. Onderwijs en opvoeding	71	70
4. Volksgezondheid	98	51
5. Sociale Zekerheid	21	18
6. Huisvesting en Ruimtelijke Ordening	61	3
7. Culturele en andere gemeenschapsdiensten	78	-
8. Economische diensten en voorzieningen	50	30
9. Andere	34	28
Totale uitgaven		
exclusief sociale zekerheidsfondsen	48	33 (42) <sup>x</sup>

<sup>x</sup> Indien voor de V.S.A. de cijfers gecorrigeerd worden voor de omvangrijke transfers van de deelstaten naar de lokale besturen.

BRON : Berekeningen op grond van McDougall-report.

Uit deze gegevens van tabel 3 volgt dat van de eigenlijke staatsbegroting (opgevat als de som van de uitgaven van het federale bestuur en van de deelstaten) bijna de helft (d.w.z. gemiddeld 45 %) van de uitgaven wordt gedaan door het regionale bestuursniveau. Hieronder vinden we dezelfde bevoegdheden als in tabel 2, echter wel wat minder uitgesproken voor onderwijs, huisvesting en ruimtelijke ordening, culturele en andere gemeenschappelijke diensten omdat deze ook worden uitgeoefend door de lokale besturen.

Een meer gedetailleerd en precies inzicht kan worden verkregen door deze grote bevoegdheidsgroepen verder op te splitsen. In tabel 4 wordt dat gedaan voor één van de globaal te decentraliseren bevoegdheden : onderwijs en opvoeding. Naargelang men hoger opklimt in de piramide van het onderwijs vermindert de graad van decentralisering. Dit belet niet dat zelfs het universitaire onderwijs nog in grote mate een gedecentraliseerde aangelegenheid is. Voor het wetenschappelijk onderzoek daarentegen blijken bepaalde criteria zoals schaalvoordelen te pleiten tegen een te sterke decentralisering.

Tabel 4 - Aandeel gedecentraliseerde uitgaven in de totale openbare uitgaven voor onderwijs en opvoeding (in procent)

	West-Duitsland	Zwitserland
3.1. Primair onderwijs	} 98	99
3.2. Secundair onderwijs		96
3.3. Ander niet-universitair onderwijs	90	78
3.4. Universitair onderwijs	} 46	} 37
3.5. Research		

BRON : McDougall-report

Ook voor een uitgesproken centrale aangelegenheid zoals de sociale zekerheid blijken bij nader toezien in tabel 5 bepaalde aspecten decentraliseerbaar. Abstractie gemaakt van de transferuitgaven van de onafhankelijke sociale zekerheidsfondsen blijkt in West-Duitsland zelfs meer dan één derde van de sociale zekerheid gedecentraliseerd te zijn.

Tabel 5 - Aandeel gedecentraliseerde uitgaven in de totale uitgaven voor de sociale zekerheid (in procent)

	West-Duitsland	Zwitserland
5.1. Sociale Verzekering	0,5	21
5.2. Gezin, jeugd en welzijnsuitkeringen	66	98
5.3. Andere	50	-
Totaal	12 (35) <sup>x</sup>	25

<sup>x</sup> met uitsluiting van de onafhankelijke sociale zekerheidsfondsen

BRON : McDougall-report

Tabel 6 geeft een verdere uitsplitsing van de economische bevoegdheden. Uit de cijfers blijkt vooral de wegeninfrastructuur sterk geregionaliseerd te zijn, met uitzondering van de autosnelwegen. Havenverkeer, luchtverkeer en post zijn evenwel uitgesproken



Tabel 6 - Andere gedecentraliseerde uitgaven in de totale uitgaven in de economische sector

	West-Duitsland	Canada	Zwitserland	V.S.A.
8.1. Streekeconomische politiek	26	32	-	-
8.2. Sectoriële politiek				
8.2.1. Landbouw, voeding, bosbouw	35	} 25	26	} 18
8.2.2. Handel, nijverheid	(54)		60	
8.2.3. Natuurlijke rijkdommen, mijnbouw	(25)	} 56		
8.2.4. Energie : electriciteit, gas	(61)		(100)	
8.3. Vervoer en Communicatie				
8.3.1. Autosnelwegen	2	} 63	} 63	} 71
8.3.2. Andere autowegen	83			
8.3.3. Waterwegen, Havens	29	} 67	-	-
8.3.4. Luchtverkeer	-		32	31
8.3.5. Post en andere communicaties	23		-	(0)
8.4. Andere	74	-	-	-
Totaal	51	50	63	38

BRON : McDougall-report

centrale aangelegenheden. De sectoriële economische politiek blijkt typisch een gedeelde bevoegdheid te zijn tussen het centrale en het regionale niveau, met nochtans een centraal overwicht voor de landbouw hoofdzakelijk te verklaren door sociale herverdelingsaspecten. De meest opmerkelijke vaststelling evenwel zijn de lage percentages voor de regionale of zgn. streekeconomische politiek. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat het overgrote deel van de uitgaven hier geschieden via zgn. "specifieke dotaties", waarbij ook de centrale overheid medezeggenschap heeft in de aanwending van de middelen.

### 3.3. Exclusieve en concurrerende bevoegdheden

Bovenstaand kwantitatief beeld van de bevoegdheidsverdeling kan vervolledigd worden met behulp van meer kwalitatieve gegevens. Een vergelijking met de bepalingen uit de grondwetten van diezelfde landen is hierbij van belang (10). De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling in deze landen blijkt logischerwijze ook grosso-modo overeen te stemmen met de geschetste aandelen in de begrotingsuitgaven. Nochtans wordt ook bevestigd dat begrotingsuitgaven niet alleen representatief zijn voor de uitoefening van beslissingsbevoegdheden. Het belang van de tussenkomsten van de centrale overheid blijkt wel groter te zijn dan af te leiden valt uit de cijfergegevens. Deze tussenkomsten worden vooral gemotiveerd door coördinatiebekkernissen, zodat heel wat bevoegdheden in feite gemengd zijn.

Illustratief is vooral de West-Duitse grondwet. Deze dateert van na de tweede wereldoorlog, zodat de wettelijke bepalingen hier ook minder zijn aangevreten door afwijkende feitelijke evoluties in de tijd. Voorbeelden van het gemengde type vinden we zelfs bij onderwijs, volksgezondheid, ruimtelijke ordening, waar de uitgaven bijna geheel gedecentraliseerd zijn, maar waar de centrale overheid algemene regels kan stellen. In de economische sector worden zelfs weinig of geen bevoegdheden exclusief aan het gedecentraliseerde niveau toegekend. Overigens wordt voor de streekeconomische politiek in West-Duitsland uitdrukkelijk bepaald dat algemene regels door het centrale niveau kunnen gesteld worden zo dit nodig is. Dit is ook het geval voor de sectoriële politiek waar uitdrukkelijk gesteld wordt dat inzake de handel tussen deelstaten het centrale niveau in het bijzonder bevoegd is voor de vrijheid van beweging van goederen tussen de deelstaten. Omgekeerd zijn er wel een aantal exclusief centrale bevoegdheden, bijvoorbeeld inzake buitenlandse handel, algemene monetaire politiek, luchtverkeer. Overwegend zijn echter de concurrerende bevoegdheden (11).

Aansluitend bij de inhoudelijke aspecten van de bevoegdheidsverdeling blijken er dan ook vanuit meer formeel oogpunt belangrijke opties te moeten genomen worden : hetzij voor een stelsel dat ruimte laat voor concurrerende bevoegdheden, hetzij voor een

stelsel dat exclusieve bevoegdheidsafbakeningen voorstaat.

Vooraf vanuit de hoger geciteerde politiek-economische benadering wordt gewezen op de nood aan vereenvoudiging en duidelijkheid ten einde verlammende conflicten te vermijden. Daarom wordt er gepleit voor het verder doortrekken van de verdeling en het exclusief toekennen van bevoegdheden aan één beslissingsniveau. Het probleem stelt zich uiteraard voor deze materies die inhoudelijk eerder van het gemengde type. In de mate men deze nu exclusief aan de gewesten of gemeenschappen gaat toekennen, zullen er onvermijdelijk aanzienlijke coördinatieproblemen oprijzen en kunnen conflicten niet uit de weg gegaan worden. In de mate deze materies exclusief centraal blijven wordt een werkelijke decentralisering onnodig afgeremd.

De moeilijkheid is echter minder fundamenteel en kan opgelost worden indien rekening gehouden wordt met de volgende overwegingen. Vooreerst kunnen beslissingsbevoegdheden ook naargelang van de fase van het beslissingsproces opgedeeld worden over verschillende beleidsniveau's. De uitoefening van de algemene normeringsfase op het centrale niveau biedt vaak een oplossing voor de coördinatieproblemen. De reglementerings- en uitoefeningsfase laat dan meer dan voldoende substantie voor het gedecentraliseerde niveau. In sommige gevallen kan ook het participeren van de centrale overheid in de financieringsfase via zgn. specifieke dotaties de coördinatie in de hand werken. Ingeval dan in elk geval de uitvoering in de regel naar de lagere bestuursniveau's overgeheveld wordt, beschikken deze laatsten in feite over zeer grote uitgavenbevoegdheden. Verder is er geen bezwaar tegen een afzonderlijke en meer exhaustieve omschrijving van de verschillende bevoegdheden voor elk bestuursniveau, bijvoorbeeld via een interpretatieve wet, op voorwaarde dat deze toewijzing beheerst wordt door een aantal richtinggevende principes die vooraf uitdrukkelijk bij voorkeur in de grondwet, worden vastgesteld. De omschrijving zorgt voor een duidelijke afbakening, terwijl de algemene principes toelaten niet voorziene of niet te voorziene bevoegdheidsconflicten gemakkelijker op te lossen. Elke opsomming blijkt immers moeilijk exhaustief te zijn en de snelle evolutie laat minder en minder toe alles te voorzien, zodat alsmaar door nieuwe problemen worden opgeworpen die een soepel antwoord vragen. Een regeling via een formele bepaling die eenvoudig stelt dat de residuele bevoegdheden hetzij aan het centrale niveau hetzij aan het lagere niveau worden toegewezen zou ook maar in laatste instantie aan bod mogen komen. Daarentegen is een regeling via meer inhoudelijke bepalingen zoals het formuleren van een aantal fundamentele criteria - bijvoorbeeld rechtseenheid, markteenheid voor de toewijzing aan het centrale bestuur - duidelijk superieur vanuit het oogpunt van een optimale bevoegdheidsverdeling. Ook hier kan naar het West-Duitse voorbeeld verwezen worden. Artikel 72 bepaalt er dat in het domein van de concurrerende bevoegdheden

de federatie wetgevend kan optreden in de mate waarin een behoefte tot federale wetgeving bestaat, hetzij omdat een bepaalde aangelegenheid niet efficiënt door de wetgeving van de verscheidene deelstaten kan worden gereguleerd, hetzij omdat de reglementering van een bepaalde deelstaat de belangen van de andere deelstaten of de gemeenschappelijke belangen in gevaar kan brengen, hetzij omdat de bescherming van de eenheid van het rechts- of het economisch systeem het eist.

#### IV. VERKAVELING VAN BEVOEGDHEDEN IN BELGIE : EEN VOORLOPIGE EVALUATIE

Doorheen de opeenvolgende voorstellen inzake de staatshervorming in België valt tot nog toe een sterke continuïteit waar te nemen wat betreft de bevoegdheidsverdeling ratione materiae. In het huidige regeringsprogramma vindt men grosso-modo dezelfde bevoegdheidsafbakening terug als in de gecontesteerde Egmont- en Stuyvenberg akkoorden.

- (i) De bevoegdheden van de Gemeenschappen in de voorlopige maar onomkeerbare fase slaan vooral op volksgezondheid, opvoeding (met uitzondering van onderwijs) en jeugdbescherming. Behoudens toevoeging van de ontwikkelingssamenwerking stemmen deze overeen met het Egmontakkoord.
- (ii) De Gewesten zijn in de voorlopige en onomkeerbare fase bevoegd voor ruimtelijke ordening, huisvesting, exploitatie van natuurlijke rijkdommen, in het bijzonder water en bossen, en de gewestelijke economische expansie. T.o.v. het Egmontpakt worden hier het gewestelijk kredietbeleid en het toegepast wetenschappelijk onderzoek aan toegevoegd.
- (iii) Dezelfde lijst met exclusieve bevoegdheden van het nationale bestuursniveau was ook vroeger terug te vinden. Het betreft voornamelijk het buitenlands beleid, defensie, justitie, sociale zekerheid, vervoer en communicatie, en op een niet ondubbelzinnige wijze : het *algemeen* monetair fiscaal, budgettair en kredietbeleid, het *nationaal* economisch, conjuncturele, industriële en energiebeleid, het prijsbeleid, het landbouwbeleid, het *nationaal* gezondheidsbeleid, de *grote* infra-structuur ...

Volgens berekeningen ten tijde van het Egmontpakt, en dus zonder rekening te houden met de enkele aanpassingen van recente datum, zouden deze gemeenschapsbevoegdheden goed zijn voor 12,4 %, en de gewestelijke bevoegdheden voor 10,8 % van de rijksbegroting. In totaal 23,2 % en dus nog een heel eind onder de vooropgezette 45 % in andere landen.

Wanneer deze voorstellen tot bevoegdheidsafbakening in België nu getoetst worden aan de hoger beschreven richtinggevende principes noopt dit onvermijdelijk tot een aantal kritische bemerkingen op volgende vlakken :

- (i) het aantal beleidsniveau's, de gevolgde procedure bestaande uit een voorlopige en definitieve fase, dubbelzinnige omschrijvingen, en de inhoudelijke bevoegdheidsafbakening zelf, zijn vaak in tegenstrijd met het objectief van een doelmatige staatsordening.
- (ii) de afwezigheid van een gelijktijdige decentralisering van de fiscaliteit dreigt een te grote kloof te doen ontstaan tussen uitgaven en eigen middelen.
- (iii) bepaalde klemtonen op de decentralisering van economische bevoegdheden roepen heel wat vraagtekens op i.v.m. het voortbestaan van de economische en monetaire unie.

#### 4.1. Complexiteit tengevolge van het aantal bestuursniveau's

De eerste doelstelling namelijk deze van een meer doelmatige bestuursordening wordt op de helling gezet door op het gedecentraliseerde niveau naast twee gemeenschappen ook drie gewesten te voorzien.

Zoals reeds beklemtoond werd ontstaan er moeilijkheden bij elke decentralisering van bevoegdheden afhankelijk van de interdependencies tussen de bestuursniveau's, d.w.z. positieve of negatieve externe effecten van de ene bestuursmacht op de andere. Met de voorgestelde regeling die liefst zes bestuursmachten telt, in plaats van een eenvoudige structuur met één centraal bestuur en twee gewesten, worden de potentiële conflictsituaties dan ook verviervoudigd, met name 15 t.o.v. 3 (12). De noodzakelijke coördinatie dreigt dan ook uiterst moeilijk te worden.

De bevoegdheidsafbakening tussen gewesten en gemeenschappen vormt een bijkomende bron van potentiële conflicten. Met vijf i.p.v. twee gedecentraliseerde besturen worden de mogelijke conflictsituaties opgedreven van één tot tien. De reikwijdte van het gewestelijk bestuursniveau berust op het territorialiteitsbeginsel. Dat van het gemeenschapsniveau is persoonsgebonden, dus extra-territoriaal, en bijgevolg heel wat moeilijker af te lijnen. Overigens leidt dit tot heel wat gevallen van overlapping van bevoegdheden (13). Vooral tussen het Brusselse Gewest en de Gemeenschappen zouden dergelijke conflicten legio kunnen worden.

#### 4.2. Gevaren verbonden aan de huidige procedure

Een voorlopige en onomkeerbare bevoegdheidsverdeling wordt in de voorlopige fase vastgesteld, zonder dat er een volledig inzicht bestaat in de uiteindelijke regeling die overgelaten wordt voor de definitieve fase. In feite wordt langs de ene kant voor de voorlopige (en onomkeerbare) fase een lijst van zgn. exclusieve bevoegdheden voor de gewesten en voor de gemeenschappen vastgelegd, langs de andere kant geeft men een lijst met zgn. exclusief nationale bevoegdheden dit met het oog op de definitieve fase.

Een globaal inzicht, vertrekkende van de expliciete formulering van een aantal criteria en beginselen aan de hand waarvan de verschillende bevoegdheden verder worden toegewezen ontbreekt. Via een broksgewijze benadering tengevolge van enkele partiële inzichten en eisenbundels, gaat men in feite averechts te werk. Dergelijke procedure biedt weinig garanties voor een coherente en duurzame oplossing, en evenmin een oplossing voor onvermijdelijke conflictsituaties in de toekomst.

- (i) De vastgelegde bevoegdheidsverdeling beperkt zich tot gemakkelijksoplossingen teneinde korte termijn politiek objectieven te verwezenlijken. Men legt de bevoegdheden vast die een duidelijk centraal of gedecentraliseerd profiel vertonen. Moeilijkere beslissingen over de andere bevoegdheden worden naar later verschoven. Bij gebreke van algemene beginselen en criteria die de verdere toewijzing moeten vergemakkelijken, is het zeer de vraag is of men hier ooit tot een definitieve oplossing - en dus tot de definitieve fase - zal komen.
- (ii) Meer formeel wordt er een optie genomen voor een zgn. exclusieve bevoegdheidstoewijzing. Dit dreigt onvermijdelijk problemen te scheppen voor de zgn. gemengde materies en voor de coördinatie in het algemeen. Omwille van heel wat interdependenties en interacties tussen de verschillende landsgeheelten, is het een illusie te denken dat een afbakening via exclusieve bevoegdheidsomschrijven in staat zal zijn conflictsituaties weg te moffelen.

De vaak krampachtige pogingen in de recente voorstellen om tot een exclusieve bevoegdheidsafbakening te komen illustreren dit voldoende. In het regeerakkoord van 1 april 1979 vindt men dan ook heel wat dubbelzinnige en weinigzeggende omschrijvingen. Gewestelijke bevoegdheden worden tautologisch gedefinieerd als gewestelijke economische expansie, gewestelijke facetten van het industrie- en energiebeleid, gewestelijke facetten van het kredietbeleid. Hetzelfde geldt voor sommige nationale bevoegdheden omschreven als nationale economische, industriële en energiebeleid; eveneens

voor het nationale gezondheidsbeleid. Onbepaald blijven het *algemeen* monetair, fiscaal, budgettair en kredietbeleid; het *toegepast* wetenschappelijk onderzoek. Zelfs residuele bevoegdheden worden als exclusieve bevoegdheden ingekleed. Bijvoorbeeld stelt men dat exclusieve nationale bevoegdheid zijn : de grote infrastructurele werken onverminderd de aan de Gewesten toegekende bevoegdheden; evenals het wetenschapsbeleid onverminderd de bevoegdheden die aan de Gewesten en de Gemeenschappen inzake het toegepast wetenschappelijk onderzoek worden toegekend. Inmiddels werd wel in verschillende Koninklijke Besluiten daterend van 6 juli 1979, althans voor een aantal van de bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten, gepoogd een nadere omschrijving te geven. In de huidige fase van de staatshervorming beperken deze opsommingen zich nog tot executieve macht. Zijn zij echter geen voorafspiegeling van de materies waarvoor in de volgende of zgn. voorlopige fase de Gemeenschappen en Gewesten ook wetgevende macht zullen verkrijgen ? Uit de formulering blijkt helemaal niet dat deze opsommingen exhaustief bedoeld zijn, zodat er heel wat interpretatie conflicten zullen ontstaan. Zelfs indien de opsomming limitatief ware, zouden er in de toekomst onvermijdelijk nog lacunes aan het licht komen. Bij gebrek aan een aantal richtinggevende principes inzake afbakening en coördinatie zal de oplossing van de conflictsituaties een uiterst netelige aangelegenheid worden. Indien deze niet reeds in de voorlopige fase worden vastgelegd kan het betwijfeld worden of dergelijke opties in de definitieve fase nog zullen mogelijk blijken.

- (iii) Gewoonlijk bestaat de procedure erin, hetzij de exclusieve bevoegdheden voor het gedecentraliseerde bestuursniveau te omschrijven, hetzij exclusieve bevoegdheden voor het centrale niveau te bepalen. In het eerste geval gaat de residuele bevoegdheid naar het centrale niveau, in het tweede geval naar de lagere bestuursniveau's. In de Belgische oplossing worden beide procedures door elkaar gehaald : zowel de exclusieve bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen, en deze van het nationale niveau worden omschreven. Hierdoor dreigt er onzekerheid te ontstaan omtrent de residuele bevoegdheden. Weliswaar wordt er in de Belgische voorstellen uitdrukkelijk gesteld dat de residuele bevoegdheden toekomen aan de nationale macht. Toch is de werkwijze waarbij daarnaast nog eens de exclusieve nationale bevoegdheden omschreven worden niet zonder gevaar. Bij interpretatiemoeilijkheden omtrent de gewestelijke bevoegdheden kan deze nationale lijst als een a-contrario argument gebruikt worden en leiden tot een de facto uitbreiding van de gewestelijke bevoegdheden in de voorlopige fase. Dit gevaar is des te groter omdat in de voorlopige fase richtinggevende principes aangaande de middengroep van onbepaalde bevoegdheden ontbreken.

- (iv) Het grootste gevaar komt echter van het totaal gebrek aan parallellisme tussen uitgaven en eigen fiscale middelen in de voorlopige fase. Eigen middelenvoorziening en financiële verantwoordelijkheid dreigt niet aan bod te zullen komen in de voorlopige fase omwille van bepalingen omtrent de minimum aangroei - afgestemd op de groeivoet van de rijksbegroting - van de dotaties die als vertrekpunt worden genomen. In zoverre deze financiering via dotaties gunstig uitvalt voor een bepaald gewest in de voorlopige fase, heeft dit er alle belang bij de streven naar een de facto uitbreiding van de gewestelijke bevoegdheden in deze fase, en de tot standkoming van de definitieve fase met een andere financiële middelenvoorziening te blokkeren.

#### 4.3. Inhoudelijke tekortkomingen in de voorgestelde bevoegdheidsverkaveling

Op tekortkomingen in de afbakening van bevoegdheden en de afwezigheid van enkele richtinggevende beginselen werd reeds gewezen. Op het inhoudelijke vlak echter lijkt het profiel van de voorziene bevoegdheidsverderling in België nochtans grosso-modo overeen te stemmen met de bestudeerde federale oplossingen in het buitenland. Toch zijn er enkele belangrijke verschilpunten.

In de eerste plaats is de afwezigheid van het *onderwijs* in het gedecentraliseerde pakket een werkelijke anomalie. Zogenaamde bezwaren van ideologische en pluralistische aard kunnen nochtans opgevangen worden via een gedeelde bevoegdheidstoewijzing, waarbij de algemene normering centraal gehouden wordt en de uitvoering gedecentraliseerd wordt.

Het nationaal houden van de *sociale zekerheid* wordt verdedigd op grond van criteria van herverdeling en solidariteit. Opgemerkt moet worden dat in andere landen bepaalde facetten ervan blijkbaar wel gedecentraliseerd worden. Overigens moet het solidariteitsargument geplaatst worden binnen de totaliteit van de herverdelingsmechanismen. In de Belgische situatie wordt de herverdeling ten top gedreven. Op bijna alle vlakken wordt de herverdeling ingebouwd : via de geld- en kapitaalmarkt (het sparen zelf blijft nationaal, maar kredietverlening wordt regionaal; dit is ook het geval voor de toekenning van leningsfaciliteiten aan de gedecentraliseerde openbare besturen); via de parafiscaliteit of sociale zekerheid; via de fiscaliteit zelf waarbij omwille van de progressiviteit de meer voorspoedige gewesten zwaarder belast worden; via de dotatiesleutel voor gewestelijke uitgaven; via de feitelijke verdeling van zgn. nationale uitgaven ... Indien men opteert voor solidariteit op andere vlakken is er heel wat minder reden om de sociale zekerheid volledig nationaal te houden. Op dit ogenblik ontbreken er terzake in elk geval duidelijk opties.



Voor al de klemtoon die omwille van bepaalde eisenbundels op de decentralisering van heel wat *economische bevoegdheden* is komen te liggen roept heel wat vraagtekens op. Uit de studie van een aantal richtinggevende principes en ook uit de ervaring in een aantal federale staten blijkt de economische decentralisatie zeker niet prioritair te zijn. Nochtans gaat men hier in de voorlopige fase reeds zeer ver zonder tegelijk algemene normen en gedragsregels i.v.m. het voortbestaan van de economische en monetaire unie voorop te zetten.

- (i) Problemen voor de monetaire unie kunnen ontstaan uit de regionalisering van het kredietwezen - althans zoals deze nu asymmetrisch wordt opgevat met nationale middelenvoorziening en geregionaliseerde kredietverlening - en uit de leningsfaciliteiten voor de gedecentraliseerde besturen om hun begrotingstekorten te financieren. Het eerste bedreigt rechtstreeks de kapitaalmarktintegratie die één van de fundamenteën is van de monetaire unie. Het tweede zou de macroeconomische stabiliteit van de monetaire unie op de helling kunnen zetten.
- (ii) Gesteld wordt dat de grote infra-structuurwerken nationaal gehouden worden. Onafgezien van deze vage omschrijving, is het criterium van een doelmatige oplossing niet de grootte, maar wel de ruimtelijke uitstralingskracht. Bijvoorbeeld het hellend vlak van Ronquières zou moeiteloos aan het eerste criterium voldoen, echter niet aan het tweede. Een gedeelde bevoegdheidsuitoefening gekoppeld aan een gedeelde financiering is hier meer aangewezen. Hetzelfde kan gesteld worden voor andere facetten van het vervoer- en communicatiebeleid.
- (iii) De exploitatie van de schaarse natuurlijke rijkdommen, in België met name het (drink)water, bosontginning, behoort tot gewestelijke prerogatieven. Dat via een constructief beleid de groeikansen van een gewest verhoogd worden is inderdaad aangewezen. Het komt ook de andere gewesten ten goede. Cruciaal is echter dat daarbij de spelregels van de economische unie, met name de vrije beweging van goederen, diensten en productiefactoren geëerbiedigd worden. Eens te meer moet betreurd worden dat deze algemene principes niet uitdrukkelijk gesteld worden, zodat bij de uitvoering van deze gewestelijke materie de verleiding tot discriminatoire en concurrentie vervalsende praktijken groot kan worden. Bijvoorbeeld zou men er in Wallonië kunnen naar streven de eigen houtvoorraden te reserveren voor verwerking in eigen bedrijven, en de watervoorraden meer te valoriseren door hogere prijzen door te rekenen aan de andere gewesten. Het eerste is niets anders dan een vorm van exportcontrole, het tweede komt neer op een exportbelasting. Beide vormen restrictieve praktijken die regelrecht indruisen tegen de principes van de economische unie.

- (iv) Grotere verwarring dreigt er te ontstaan omtrent de gewestelijke economische expansie, dat ook de gewestelijke facetten van het industrie- en energiebeleid zou omvatten.

Het gewestelijke industriële beleid omvat dan niet alleen het traditionele streek-economische beleid gericht op bedrijven - oorspronkelijk vnl. expansiebeleid intussen geëvolueerde tot herstructureringsbeleid - maar ook het zgn. sectorieel beleid d.w.z. het herstructureringsbeleid gericht op sectoren, behalve voor een aantal sectoren (textiel, staal, steenkool, scheepsbouw ...) die expliciet opgesomd worden. Nochtans gaat het hier essentieel om een gemengde materie, waarvoor het weinig zin heeft twee exclusieve bevoegdheidsniveau's op gewestelijk niveau te creëren. Het sectorieel beleid kan alleen doelmatig zijn indien het ruim opgevat wordt en derhalve het gewestelijk en zelfs nationaal niveau overstijgt. Bij steunverlening aan ondernemingen door de gewesten is het gevaar voor opbod en scheeftrekkingen van de concurrentievoorwaarden niet denkbeeldig. De ervaring in dit verband met het economisch beleid door de deelstaten in West-Duitsland wijst op een steeds grotere nood aan nationale coördinatie. Ook voor het pakket overheidsbestellingen dat nu door de gewesten en gemeenschappen zal toegewezen worden zal de verleiding groot zijn om deze te kanaliseren naar bedrijven binnen de eigen jurisdictie. Hetgeen er dan meer betaald wordt dan de marktprijs, is niets anders dan een impliciete subsidie.

Veeleer is het nodig de industriepolitiek als een concurrerende bevoegdheid op te vatten, waarbij algemene normen en gedragsregels inzake concurrentie en overheidshulp door de centrale overheid uitgewerkt worden. Aangezien selectieve interventies weinig doorzichtig zijn, vooral wanneer deze zich vertalen via overheidsbestellingen of via het publiek-industriële initiatief, zal het in de praktijk voor de centrale overheid nog moeilijk blijken deze coördinatie van het beleid af te dwingen en contradicties te vermijden. Vandaar de noodzaak om de centrale overheid ook een aandeel in de financiering ervan toe te kennen via zgn. specifieke dotaties afhankelijk gesteld van het naleven van die algemene normen. Tegelijkertijd is het ook het beste instrument van solidariteit, omdat het gericht is op het wegwerken van de oorzaken zelf van de intergewestelijke inkomensverschillen.

## V. BESLUIT

Bij de staatshervorming in België, wil deze tot het goed einde gebracht worden, moet meer aandacht besteed worden aan een drietal economische principes : *doelmatige organisatie van de beleidsvoering, grote mate van parallellisme van uitgaven en eigen middelen, formulering van gedragsregels noodzakelijk voor het voortbestaan van de economische en monetaire unie.*

Een doelmatige beleidsvoering veronderstelt het minimaliseren van de organisatiekosten - voornamelijk interne administratiekosten en externe coördinatiekosten - bij de uitoefening van de overheids-taken. Een decentralisering ervan is dan aangewezen telkens dit leidt tot een vermindering van deze organisatiekosten. Dit basisbeginsel kan verder gepreciseerd worden aan de hand van enkele criteria. Zo is decentralisering van een bevoegdheidsmaterie verantwoord, telkens er dienaangaande verschillen in de collectieve voorkeurschalen tussen de landsgedeelten bestaan, wanneer aan de uitoefening ervan weinig schaalvoordelen en weinig raakpunten met de andere landsgedeelten verbonden zijn, en wanneer een verschillend beleid terzake in de landsgedeelten de marktintegratie niet bedreigt.

Concreet toegepast laat dit een *verregaande decentralisering* in termen van uitgavenbevoegdheden toe. Naar het voorbeeld van andere landen met federale staatsstructuur, *tot de helft van de rijksbegroting*. Met een vijftientig procent van de uitgaven die op dit ogenblik overgeheveld worden naar de gemeenschappen en gewesten blijft België daar nog ver onder. Overigens zou men hier zelfs verder kunnen gaan dan in die andere landen. De bestaande blokkering van de politieke besluitvorming in bepaalde materies wijst immers op een hoge coördinatiekost, die bij decentralisering van deze conflictmateries zou kunnen verminderd worden.

Voorafgaande voorwaarde voor een verregaande decentralisering evenwel is dat er *eenvoudige en duidelijke opties* genomen worden die toelaten de *onvermijdelijke coördinatieproblemen* in een gefederaliseerde staat op te lossen. Politici en bureaucraten hebben hier vaak te weinig oog voor. Hoe ingewikkelder de organisatie, hoe groter de organisatiekosten en budgettaire middelen die zij ter beschikking krijgen. Hoe omslachtiger de coördinatieprocedures, hoe meer coördinatieorganen er kunnen gecreëerd worden, die toelaten hun macht en prestige te vergroten. In België dreigen er zich in de toekomst heel wat coördinatieproblemen te zullen opstapelen, waarvoor er weinig of geen oplossingen voorzien zijn.

Het aantal conflictsituaties wordt vervijfvoudigd door naast de twee gemeenschappen drie gewesten te voorzien, waarbij de onderlinge afbakening tussen persoonsgebonden en territoriale materies in de praktijk niet voor de hand liggend is. Vooral i.v.m. het Brussels Gewest dreigen de conflicten legio te worden.

Ook de gevolgde *procedure*, *bestaande uit een voorlopige en definitieve fase*, en *gegrond op exclusieve bevoegdheidsafbakening is niet van aard deze coördinatieproblematiek te vergemakkelijken*. In feite wordt er hier *averechts* te werk gegaan. Broksgewijze, hoofdzakelijk geïnspireerd door de politieke dringendheid van de eisenbundels, worden specifieke bevoegdheden verkaveld in verschillende fasen. Daarbij wordt er naar gestreefd deze exclusief aan de ene of de andere bestuurmacht toe te wijzen via omslachtige en vaak krampachtige omschrijvingen. Hiermee zal men niet in staat zijn bevoegdheidsconflicten in de toekomst te vermijden, waartegen men dan ook weinig of niet gewapend zal zijn. Dergelijke procedure biedt dan ook weinig garanties voor een coherente en duurzame oplossing. Integendeel is hier een globale aanpak vereist. Uitgegaan moet worden van een voorafgaandelijk vastleggen van *algemene principes en criteria*, *eventueel op te nemen in de Grondwet* zoals het geval is in West-Duitsland. Niets belet dan de concrete toepassing op bevoegdheidsmateries via een interpretatieve wet te omschrijven. Aldus behoudt men steeds de mogelijkheid tot soepele oplossingen.

Een niet minder cruciale voorwaarde voor een doelmatige staatsordening bestaat in het verzekeren van een *grote mate van parallelisme van uitgaven en middelen* voor de Gemeenschappen en Gewesten. Meer bevoegdheden impliceren automatisch ook meer verantwoordelijkheden, niet in het minst deze van de financiering. Zoniet gaat elke decentralisering onvermijdelijk leiden tot verspillingen (het zgn. consumptiefederalisme) die de andere voordelen van het federaliseringsproces meer dan te niet doen. Dit belet niet dat er voldoende ruimte moet blijven voor solidariteit tussen de landsgedeelten, die dan echter doorzichtig en expliciet moet opgevat worden. *Zolang aan deze beginselen niet voldaan wordt, moet ook de federalisering van uitgavenbevoegdheden afgeremd worden*.

Op dit ogenblik dreigt het gebrek aan een gelijktijdige decentralisering van de fiscaliteit in België, een te grote kloof te doen ontstaan tussen uitgaven en eigen middelen. De solidariteit wordt ten top gedreven en op bijna alle vlakken wordt deze impliciet ingebouwd. Deze situatie zou zelfs tot gevolg kunnen hebben dat het bevoordeelde landsgedeelte er alle belang zou bij hebben de totstandkoming van de definitieve fase met een andere financiële middelenvoorziening te blokkeren. Te meer daar de gevolgde procedure bij de bevoegdheidsafbakening nog voldoende ruimte laat voor een de facto uitbreiding van de bevoegdheidsoverheveling uit de voorlopige fase.

Tenslotte vormt de vrijwaring van de marktintegratie in België een laatste belangrijke krachtlijn teneinde het voortbestaan van de economische en monetaire unie te verzekeren. Waar tot nog toe het mededingingsbeleid in België stiefmoederlijk is behandeld geworden, zullen er nu dringend expliciete *normen en gedragsregels* inzake concurrentie en overheidshulp moeten uitgewerkt worden.

De klemtoon die op dit ogenblik op de decentralisering van economische materies gelegd wordt roept dan ook heel wat vraagtekens op. Reeds in de voorlopige fase gaat men hier zeer ver, zonder tegelijk de algemene normen en gedragsregels i.v.m. het voortbestaan van de economische en monetaire unie voorop te zetten. Het gevaar voor verder opbod en scheeftrekking van de concurrentievoorwaarden tussen de gewesten is verre van denkbeeldig. De vraag luidt zelfs meer fundamenteel of economisch federalisme - althans in het Zuiden van het land - niet hoofdzakelijk wordt opgevat als een middel om de implicaties van de marktintegratie en concurrentie binnen de economische en monetaire unie te ontlopen. Indien deze evolutie zou uitlopen op het ontstaan van totaal verschillende economische stelsels in de landsgedeelten, zal zich in België in alle scherpste de vraag stellen naar het verder bestaan van de economische en monetaire unie. Tegelijk zal dan ook één van de voornaamste bindmiddelen wegvallen, waardoor dit land nog wordt samengehouden.

## VOETNOTEN

- (1) A. BRETON en A. SCOTT, *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press, Toronto, 1978.
- (2) De werkelijkheid van de beslissingsprocedure is vaak heel wat complexer : "In the case of the provision of goods they are :  
 1. Decision making at the basic level and general regulations,  
 2. Planning of projects and activities, 3. Finance, 4. Procurement of personnel, 5. Procurement of products to be processed ..., 6. Procurement of Investment, 7. Maintenance, 8. Day-to-day management and administration, 9. Delivery. Also transfer expenditures and regulatory activities may be broken down into several stages, repeating in a simplified way this classification".  
 Zie F. FORTE, Principles for the Assignment of Public Economic Functions in a Setting of Multilayer Government, in : Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (McDougall-report), C.E.E., Brussels, april 1977, blz. 335.
- (3) Het zgn. principe van de fiscale equivalentie of correspondentiebeginself.
- Zie M. OLSON, The Principle of Fiscal Equivalence : The division of responsibilities among different levels of government, *American Economic Review*, Mei 1969, blz. 477-487.
- (4) Men zou dit zelfs een negatief financieel overzijpelingseffect kunnen noemen.
- (5) Zie S. PLASSCHAERT, Financiële aspecten van de regionalisatie, *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1978, nrs. 123-124-125.
- (6) Zie T. PEETERS, Financiële Middelenvoorziening voor Gemeenschappen en Gewesten, *Leuvense Economische Standpunten*, Departement Economie, K.U.Leuven, 1979, nr. 14.
- (7) Zie D. HEREMANS, Economische Autonomie en Economische Unie, Krachtlijnen voor een Duurzame Oplossing, *Leuvense Economische Standpunten*, Departement Economie, K.U.Leuven, 1978, nr. 12.
- (8) Zie ook P. VAN ROMPUY en G. DE BRUYNE, De regionalisatie economisch bekeken, *Leuvense Economische Standpunten*, Departement Economie, K.U.Leuven, 1978, nr. 9.
- (9) De cijfers zijn vergelijkbaar met deze aangehaald in J. LAMERS, *Vier federale staten. Bevoegdheden, financiering en herverdeling*, Vlaams Economisch Verbond, Maart 1979.

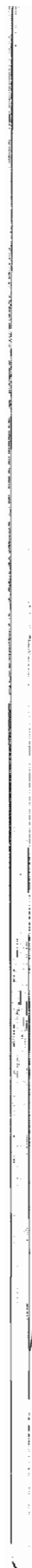
- (10) Zie A. ALEN, De bevoegdheidsverderling tussen federatie en de deelstaten in federale grondwetten, CEPES bladen, 1978, nr. 2.
- (11) Zie ook J. LAMERS, t.a.p..
- (12) Het aantal combinaties uit zes twee aan twee genomen bedraagt vijftien t.o.v. drie combinaties uit drie twee aan twee genomen.
- (13) Zie o.m. R. BRANSON, Sociaal-Economische Doorlichting van de Staatshervorming in België, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1978, nr. 10-12. Bijvoorbeeld wordt de beroepsopleiding van arbeiders in de regel ondergebracht bij de gemeenschappen. Nochtans kunnen de gewesten in het kader van de gewestelijke economische expansie de kosten dragen van de beroepsopleiding die in de bedrijven zelf gebeurt.

ECONOMISCH STELSEL EN VERDELING VAN BEVOEGDHEDEN <sup>x</sup>

Vic VAN ROMPUY

<sup>x</sup> De auteur bedankt de dames L. Cuypers, P. Simons en A. Vleminckx en de heer S. Proost voor hun stimulerende bedenkingen bij een eerste versie van de tekst.





Dit artikel handelt over bepaalde aspecten van een federale staatsvorm. Uitgegaan wordt van de hypothese dat men in een bepaald land, bijv. België, wil overgaan van een eenheids- naar een federale staat. Die tendentie is in een aantal kringen duidelijk aanwezig.

In punt 1 wordt de motivatie daaromtrent uiteengezet. Nochtans zit de toekomstige organisatie van het land nog in de mist, zelfs indien men de optie federalisme aanvaardt. Enkele uitermate belangrijke vragen wachten nog op antwoord. Zo bijv. : welk aantal op politiek vlak evenwaardige deelstaten is wenselijk, wat betekent in dit raam een gebeurlijk speciaal statuut voor Brussel als stadsgewest of hoofdstedelijk gebied, hoe ziet de politieke organisatie van de federale staten o.m. de besluitvorming er best uit ?

Dit zijn problemen die een algemeen politieke oplossing moeten krijgen, waartoe de econoom enkel een bescheiden bijdrage kan leveren. Onderhavig artikel blijft nochtans op strict economisch gebied.

In punt 2 staan enkele theoretische beschouwingen over bepaalde economische aspecten van het federalisme. Volgende onderwerpen komen ter sprake : politiek en economisch federalisme (1 en 2), stelsel en gedragsregels (3 tot 5), bevoegdheden van de deelstaten (6 tot 10) en van de federale staat (11 tot 15), fiscale en financiële implicaties (16 en 17) en enkele finale bedenkingen (18 en 20).

Punt 3 bevat een samenvatting en besluiten.

In de bijlage is het resultaat opgenomen van een poging om op het gebied van de economische politiek een verdeling van de bevoegdheden tussen de federale staat en de deelstaten op te maken. Zoals in geheel het artikel stond ook hier een mogelijke toepassing in België centraal.

# I. MOTIVATIE VOOR DE FEDERALISERENDE STREKKING

In de literatuur over economische federalisme staat dikwijls te lezen dat economische en financiële overwegingen hoogstens medebepalende overwegingen vormen voor bestrevingen naar regionale decentralisatie, federalisme of aanverwante vormen van zelfbestuur. Politieke, culturele, sociale, geografische en historische factoren hebben veelal meer belang.

In België motiveren de Walen hun streven naar economisch federalisme door de noodzaak om de Waalse economie sneller te doen groeien en de werkloosheid actiever te bestrijden. De relatieve achteruitgang van de Waalse economie is, naast door demografische en geografische factoren, in hoofdzaak te verklaren; a) door de politiek van de holdings te Brussel, die betreffende de industriële vestigingen in Wallonië een louter defensieve politiek hebben gevoerd; b) door de politiek van de Belgische Staat, die inzake grote werken van infrastructuur en toepassing van de expansiewetgeving (subsidies, kredietverzekering, aantrekking van buitenlandse ondernemingen) de Vlaamse economie stelselmatig bevoordeligde. De Vlamingen vormen in België de politieke meerderheid en bezetten op economisch gebied de strategisch belangrijke posten in de regering.

Een Waalse deelstaat zou een op de directe bevordering van de Waalse economie gerichte politiek tot bevordering van de groei en de werkgelegenheid kunnen voeren. Een eigen regering, parlement en administratie, eigen instellingen voor kredietverlening, wetenschappelijk onderzoek en ondernemingsinitiatief zijn hiertoe noodzakelijk. De overheid zou als promotor van industriële vernieuwing moeten optreden door stimuli te geven aan het particuliere initiatief vooral van kleine en middelgrote ondernemingen, alsmede door oprichting van gemengde of zuivere overheidsondernemingen. De Vlaamse politieke meerderheid heeft in de organisatie van de Belgische eenheidsstaat heel wat beperkingen aan het industrieel overheidsinitiatief ingebouwd.

Langs Vlaamse zijde berustte het streven naar federalisme aanvankelijk op culturele grondslagen. Gedurende de jongste jaren kwamen nochtans ook economische argumenten naar voren.

- a) Federalisme zou toelaten klaarheid te brengen in de financiële transfers tussen de gewesten, compensatiekredieten te vermijden en een budgettaire verantwoordelijkheid en duidelijke solidariteit tot stand te brengen.
- b) Federalisme kan een einde stellen aan het huidige manke stelsel volgens hetwelk gewestelijke uitgaven worden gefinancierd uit nationale middelen, die wegens een voor Vlaanderen niet langer aanvaardbare sleutel worden verdeeld;

- c) Federalisme kan toelaten de tendentie naar overdreven en inefficiënte tussenkomst van de overheid, die op economisch en financieel gebied uit Wallonië in de Belgische instellingen overkomt, in Vlaanderen af te wenden. Federalisme laat immers toe de gedragscode of spelregels voor iedere deelstaat te bepalen.

Naast een ideologische verschijnt hier ook een economische bekommernis om de expansie van de meer dynamische Vlaamse economie niet in het gedrang te brengen.

In Brusselse kringen eist men in een federaal België, naast een Vlaamse en een Waalse, ook een evenwaardige Brusselse deelstaat. De Vlamingen zijn echter van oordeel dat Brussel geen deelstaat kan vormen, maar in het raam van de Belgische staat een hoofdstedelijk gebied moet worden. Een Brusselse deelstaat zou het gevaar inhouden : a) van een uitbreiding van Brussel tot buiten de grenzen van de 19 gemeenten van Brussel hoofdstad; b) dat Vlaanderen in een aantal federale instellingen op politiek en administratief gebied tegenover twee evenwaardige Franstalige deelstaten geminoriseerd wordt.

In Waalse kringen geeft men de voorkeur aan een federalisme met drie, hoewel de verwezenlijking van de autonomie van Wallonië prioritair staat. Mocht dit laatste in het gedrang komen omwille van het statuut van Brussel, dan valt over die kwestie nog wel te praten.

Uit het bovenstaande blijkt dat de huidige strekking naar economisch federalisme in België ook berust op economische overwegingen, hoewel die, zoals uit de volgende afdeling zal blijken, niet erg hun inspiratie vinden in de bestaande theorie over het economisch federalisme.

## II. THEORETISCHE BESCHOUWINGEN OVER HET ECONOMISCH FEDERALISME

### 1. Inleiding

In het algemeen kan men uitgaan van de hypothese dat de federalisten de welvaart en het welzijn van de deelstaten zo optimaal mogelijk willen bereiken. Vermits men bij een federatie mag uitgaan van de onderstelling dat de deelstaten voordeel zien in het behoud van een federale overkoepelende staat, moet men kijken naar de voorwaarden voor het bereiken van optimale welvaart en welzijn voor de federale staat met dienverstande dat de deelstaten een hogere welvaart en welzijn moeten vinden in de aanvaarding van de federale staat, dan in de huidige of zelfs verbeterde eenheidsstaat of in het eenvoudig uiteengaan. Hoewel sommige algemene federalisten bereid zijn een prijs of kost (minder voordeel of zelfs vermindering inzake welvaart) te

betalen voor het welzijnsvoordeel van het partiële zelfbestuur (d.i. een andere dan economische waarde), wordt in hetgeen volgt afgezien van deze onderstelling en wordt overigens in het algemeen gerekend met de optimalisatie van de welvaart zonder rekening te houden met overwegingen aangaande het welzijn.

2. De inrichting van een federale staat stelt de vraag naar de *criteria van de afbakening van de bevoegdheden op economisch gebied tussen de federale staat en de deelstaten*, dus voor een behoorlijk werkend functioneel federalisme.

In de Belgische situatie moet bij de organisatie van het federale stelsel rekening worden gehouden met volgende *beperkingen*:

- het bestaan van internationale en bilaterale akkoorden en van het lidmaatschap van de E.G.;
- de grote densiteit of interpenetratie van de Belgische economie ingevolge de centrale functie van Brussel (zie verder), de lange taalgrens, de kleine afstanden, de in verschillende gewesten opererende ondernemingen.

### 3. Economisch stelsel. Gedragsregels

De vraag dient te worden gesteld of ook de vorm van het *economisch stelsel* binnen een federale staat geen verplichtingen oplegt aan de deelstaten en implicaties heeft voor de omvang van de verdeling van de bevoegdheden tussen de deelstaten en de federale staat. Het antwoord is duidelijk in beide gevallen bevestigend. Het is ondenkbaar dat in een federatie een deelstaat zou worden georganiseerd in hoofdzaak volgens het ideële type van de centraal geleide volkshuishouding en in een andere in hoofdzaak volgens dit van de vrije ruilsverkeershuishouding. Een centraal federaal beleid, zowel naar binnen als naar buiten, zou onmogelijk worden en de conflicten tussen de deelstaten ontelbaar. Het is vooral onontbeerlijk dat in geheel de federale staat de waarde van goederen en diensten volgens nagenoeg dezelfde criteria worden bepaald.

Vermits in de huidige stand van zaken in elke deelstaat een grote meerderheid blijkt in de stemmen : a) met het behoud van een federaal gezag; b) met het behoud van het lidmaatschap van België in de E.G. en van bilaterale en multilaterale internationale akkoorden op economisch gebied, kan men wel van de onderstelling uitgaan dat in de deelstaten een ruime meerderheid instemt met *een gemengd economisch stelsel*, waarin de integratie via de markten een behoorlijke betekenis verkrijgt.

In de deelstaten kan het accent betreffende objectieven, instrumenten en instellingen en bijv. tussen overheidsoptreden en markt wel in zekere mate verschillen, maar voor de onderlinge relatie moet een duidelijke gedragscode tot stand komen en tevens

moet elke deelstaat de door de federale staat met het buitenland afgesproken verbintenissen en spelregels eerbiedigen.

De oprichting en de werking van zuivere overheids- of van gemengde ondernemingen hoeven niet noodzakelijk in te gaan tegen de regels van de markteconomie, hoewel hiertoe wel een zekere kans bestaat. De gedragingen van particuliere ondernemingen zijn echter ook niet altijd spontaan in overeenstemming met die regels.

De erkenning door de deelstaten van een deels door de markt georganiseerde economische integratie brengt voor het federale gezag bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden mee en stelt perken aan de bevoegdheden van de deelstaten.

Hier volgen ter illustratie enkele voorbeelden.

- a) Eerbiediging van de internationale verdragen door de deelstaten en van de gedragsregels vervat in het E.G.-verdrag, de GATT-overeenkomst.
- b) Gemeenschappelijke regels op federaal vlak betreffende :
  - reglementering van productie, handel en verbruik;
  - mededinging;
  - geld- en kapitaalmarkt (banken, kredietinstellingen, spaarkassen, verzekeringen);
  - vestigingseisen voor zelfstandige arbeiders en vrije beroepen;
  - nagenoeg dezelfde wijze van prijs- en kostenbepaling voor concurrentiële private goederen, van verlening van economische subsidies en andere voordelen (waarborg van de overheid); van heffing van bijdragen aan de sociale zekerheid en van belastingen. Uitzonderingen kunnen verantwoording vinden op grond van overwegingen betreffende economische en solidaire ontwikkeling (cf. E.G.-regeling).
4. De instemming met een economische integratie, deels via de markt, en met het behoud van een gemeenschappelijke munt impliceert tevens :
  - de vrijheid van goederen-, personen- en kapitaalbewegingen;
  - één centrale bank, gemeenschappelijke geldpolitiek en reserves aan buitenlandse betaalmiddelen;
  - een gemeenschappelijke, federale economische politiek op bepaalde gebieden (zie verder).
5. *Op macro-economisch vlak* mag tussen de deelstaten geen te groot verschil bestaan tussen de evolutie van de reële productiviteit omdat wegens de geringe afstanden geen belangrijke welvaartsverschillen aanvaardbaar worden en overigens wellicht niet verenigbaar zijn met het voortbestaan van de federatie.

Indien een regio inzake het bereikte peil van reële economische productiviteit een achterstand heeft op de andere, leidt dit in een economie met gemeenschappelijke munt, met loonvorming op grond van nationale akkoorden en met geringe arbeidsmobiliteit :

- a) tot tekorten op de betalingsbalans met de andere regio's en misschien met het buitenland; b) tot stimulering van de kosten-inflatie in de federatie; c) tot toename van de werkloosheid in de achterblijvende regio. Een en ander kan conflicten en spanningen tot gevolg hebben en de duurzaamheid van de federatie in het gedrang brengen.

Temeer daar private kapitaalbewegingen in die omstandigheden eerder in de averechtse richting gebeuren wegens de betere winstperspectieven en het lagere solvabiliteitsrisico in de regio(s) die een hogere welvaart ontwikkelt(en). Zelfs officiële transfers van kapitaal voor infrastructuur en ontwikkeling komen veelal meer ten goede aan de rijkere regio's. De stabiliteit van de federatie vereist dan ook een *solidariteit* tussen de regio's die zich uit bij middel van officiële transfers vanuit de federatie naar de achterblijvende regio. Indien het stelsel van sociale zekerheid op nationale grondslag is georganiseerd gebeurt dit op sociaal gebied automatisch via de hogere uitkeringen voor werkloosheid.

De geringere fiscale bijdrage tot de federale overheidsuitgaven, alsmede de financiële steun van de federale overheid aan bedrijven in moeilijkheden werken ook compenserend. Maar vooral zijn officiële transfers die de versteviging van de economische structuur en de productiviteit van de achterblijvende regio stimuleren onontbeerlijk.

Op budgettair vlak moet worden vermeden dat de deelstaten betreffende de financiering van het begrotingstekort, onbeperkt en op eigen initiatief beroep kunnen doen op leningen in binnen- en buitenland. In dit opzicht is een federale regeling aange-  
wezen.

Ook voor de wijze van financiering van verlieslatende ondernemingen met structurele moeilijkheden moet een federale regeling worden getroffen.

Als *besluit* betreffende de macro-economische vereisten kan worden gesteld :

- dat de inkomens in de regio's, in de pas moeten evolueren met de reële productiviteit. Dit is vooral werk voor de sociaal-economische groepen;
- in bepaalde omstandigheden kunnen regionale collectieve arbeidsovereenkomsten de aanpassing bevorderen;
- dat financiering van budgettaire tekorten of verliezen niet

systematisch mag leiden tot verstoring van de nationale geld- en kapitaalmarkt;

- dat de aanpassing in de trager ontwikkelde regio wordt bespoedigd door de solidariteit onder de regio's bij middel van:
  - a) officiële transfers; b) gebruik van gemeenschappelijke reserves aan buitenlandse betaalmiddelen.

Ook de bevordering van particuliere kapitaalbewegingen (winstverwachtingen, rentevoeten) in de juiste richting kan de aanpassing versnellen.

#### 6. Bevoegdheid deelstaten

Economisch federalisme in een gemengd economisch stelsel is onderhevig aan bepaalde regels in verband met de deels via de markt gerealiseerde *economische integratie* (a), alsmede in verband met bepaalde *macro-economische vereisten* (b). Tevens moet binnen de federale staat tussen de regio's duidelijke *solidariteit* bestaan, hoewel tot op zekere hoogte verschillen in welvaart moeten worden aanvaard (c).

Deze vereisten laten reeds toe een zekere afbakening betreffende de bevoegdheden tussen de federale staat en de deelstaten te bepalen. De fundamentele motivatie voor de federaliserende strekking (zie boven) op economisch gebied is echter de overtuiging dat tussen de regio's betreffende *de oriëntatie van de overheidspolitiek een duidelijke differentiatie* moet kunnen bestaan op het vlak van de preferenties inzake instituties, de uitgaven (collectieve en sociale goederen) en de ontvangsten (belastingen, retributies, leningen). Binnen de regio's wordt ondersteld dat de politieke preferenties voldoende homogeen, maar duidelijk onderscheiden zijn van de preferenties in andere regio's. Dit verklaart het streven naar de verkrijging van autonomie betreffende de politieke besluitvorming.

Federalisme laat immers toe de bevrediging van de preferenties en de politieke bedrijvigheid die nodig zijn voor de bevrediging, bijeen te brengen in territoriaal afzonderlijke, politieke deelgebieden. Deze overwegingen leiden tot de stelling dat het *federalisme een hogere doelmatigheid van de overheidspolitiek bereikt* (d).

#### 7. Federalisme verhoogt de kwaliteit van een aantal beslissingen omdat :

- de beleidsmensen dichter staan bij de bevolking. Ze kennen beter en sneller de toestanden en de preferenties en kunnen vlugger en wellicht goedkoper de nodige beslissingen treffen;
- de participatie van de burgers is directer en ligt dichter bij de besluitvorming. Dit kan de belangstelling, de adequaatheid van de beslissing en ook de controle verhogen. De beslissingen van de overheid worden ook gemakkelijker aanvaard.



- Indien, zoals normaal is, voor de uitgave fiscale en financiële verantwoordelijkheid vanwege de deelstaten bestaat, kunnen het kostenbesef en de kwaliteit van de bestedingen verhogen.
  - Tussen de regio's kan concurrentie ontstaan inzake initiatief en innovatie, hetgeen een dynamische gedrag van de bewindslui kan doen toenemen.
8. De taak van de deelstaten situeert zich blijkbaar vooral op het gebied van *de doelmatige allocatie van productiemiddelen en bestedingen in verband met publieke goederen* (regionaal homogene preferenties voor collectieve en sociale goederen). In dit opzicht kunnen tegelijk voor de regio en de federatie welvaartsbevorderende resultaten zowel wat betreft kosten als opbrengsten worden bereikt.

Voor de hand liggende voorbeelden zijn : cultuur, ontspanning, vrije tijd, onderwijs. Laatsvermelde deelgebied van de politiek komt echter in België om ideologische redenen voor regionalisatie niet in aanmerking.

Ook de voorziening met publieke goederen die tussen de regio's uitgesproken differentiatie vertonen, maar waarbij geen duidelijke schaalvoordelen, overzijpelingseffecten of desintegratie van de markten optreden, worden om de onder 7 vermelde redenen best aan de deelstaten toevertrouwd. Bijvoorbeeld openbare hygiëne, verstrekking van sociale diensten.

9. In verband met bevordering van de *regionale groei en tewerkstelling*, kunnen eveneens door maatregelen van de deelstaten interessante gevolgen ontstaan in zover geen belangrijke schadelijke neveneffecten voor andere deelstaten optreden. Bijvoorbeeld : onderwijs, beroepsopleiding, plaatsing, infrastructuur voor economische bedrijvigheden, stimulering van de private sectoren, overheidsinitiatief betreffende exploitatie.

Tevens bestaat er op verschillende andere gebieden aanleiding om een *taakverdeling* tussen de federale staat en de deelstaten of een samenwerking tussen in te stellen deelstaten (zie bijlage).

10. De vermindering van de *kosten* van beslissing en administratie van de overheid in een federale staat in vergelijking met een eenheidsstaat is nochtans niet zo zeker, althans niet op korte termijn, onder meer wegens :
- de noodzakelijke coördinatie en controle, alsmede de oplossing van conflicten tussen deelstaten op het federale vlak;
  - de nieuwbouw t.b.v. administratie in de gewesten, als wanneer te Brussel bestaande gebouwen zullen leegstaan. (Deze laatste situatie is micro-economisch en voor de particuliere bezitters

nadelig, maar niet voor de overheid die een aantal gebouwen huurt).

Mogelijk hogere kosten kunnen nochtans gecompenseerd worden door een betere kwaliteit van de dienst (zie boven).

#### 11. Bevoegdheid federale staat

Voor sommige publieke goederen die op federaal vlak een voldoende homogeniteit vertonen kunnen zowel bij productie als verbruik *schaalvoordelen* (gebonden aanbod, hoge vaste kosten) optreden indien de voorziening door de federale staat gebeurt.

12. Voor sommige goederen en diensten kan de *dimensie* van een regio in absolute omvang *te klein* zijn om de uitgaven te dragen (onvoldoende financiële middelen, niet bereiken van de minimum drempel) of kan het optreden van een groter geheel, zoals de federale staat bijvoorbeeld op internationaal vlak, meer gewicht in de schaal leggen en bij onderhandelingen betere resultaten bereiken dan de afzonderlijke regio's.

Net als het centralisme een duidelijk nadeel betekent voor de éénheidsstaat, bestaat bij regionalisatie het gevaar van het optreden van *particularisme*, dit is het zoeken van baten voor de eigen regio zonder rekening te houden met de mogelijke weerslag op het geheel waarvan men deel uitmaakt. Dit gebrek aan voldoende ruime kijk op de kosten en baten van de eigen actie kan zelfs per saldo ten nadele van de agerende regio uitvallen.

13. De weerslag van de toepassing van sommige overheidsmaatregelen spreidt zich soms noodzakelijk uit over de verschillende regio's van de federale staat, ook al geschiedt de handeling vanuit een bepaalde regio. Die externe of *overzippelingseffecten* kunnen in de andere regio positief of negatief uitvallen zonder dat er compensatie optreedt. Weer eens zijn hier argumenten voorhanden om de maatregelen in de hand van de federale overheid te leggen, of om deze laatste minstens een sterk coördinerende bevoegdheid toe te kennen en gebeurlijk compensatie in te stellen. De besluitvorming hieromtrent verloopt wellicht vlotter in een federale staat met weinig, dan wel met veel deelstaten.
14. De onder 11, 12 en 13 aangehaalde overwegingen hebben tot gevolg dat vrij algemeen is aanvaard de federale staat te belasten met :
  - defensie;
  - buitenlandse relaties;
  - allocatie van en voorziening met belangrijke voor het federale gebied homogene collectieve goederen en infrastructuurwerken met interregionale betekenis, dure projecten inzake wetenschappelijk onderzoek;

- *stabilisatie van het conjunctuurverloop*. In dit verband kan de politiek op gedecentraliseerd vlak enkel een bijkomende betekenis hebben wegens :

- gebrek aan de vereiste flexibiliteit en onvoldoende omvang van uitgaven en belastingen; ook de kredietbeschikbaarheid inzake leningen is voor kleinere besturen geringer;
- afwezigheid instrumenten van monetaire politiek;
- een conjunctuurpolitiek voor de eigen regio wordt bemoeilijkt door de intense relaties met andere regio's en de lekken die er het gevolg van zijn;
- externe effecten.

15. Ook de *herverdelingspolitiek* met bijdragen aan sociale zekerheid, herverdelende belastingen, sociale toelagen moet in hoge mate federaal worden bepaald. Zoniet ontstaat artificiële mobiliteit van productiefactoren, personen en ondernemingen en gaat men in tegen marktintegratie.

Tevens moet de zorg bestaan om iedereen die in dezelfde omstandigheden verkeert een zelfde recht op minimum inkomen en op bepaalde sociale goederen toe te kennen. Dit blijft best een zorg voor de federale overheid (solidariteit tussen alle burgers van de federale staat), zoniet zouden de regio's deze essentiële functie van de overheid misschien niet of op ver uiteenlopende wijze vervullen. Een en ander neemt niet weg dat de regio's met eigen financiële middelen binnen zekere perken op aanvullende wijze sociale toelagen volgens eigen preferenties kunnen verstrekken.

Ten slotte moet in het algemeen in herinnering worden gebracht dat de gedragsregels van het gemeenschappelijk aanvaard economisch stelsel tot gevolg hebben dat bepaalde bevoegdheden aan de federale staat moeten toekomen (zie boven 3 tot 5).

#### 16. Fiscale en financiële implicaties

De doelmatigheid van de overheidspolitiek zou er blijkbaar bij winnen indien de regio's voor de uitgaven die zij doen ook *direct fiscaal en financieel verantwoordelijk* zouden zijn.

De regel : wie beslist over de bestedingen moet ook aansprakelijk zijn voor de inkomsten, kan de adequaatheid van de bestedingen, het kostenbesef, de democratische controle en de politieke autonomie ten goede komen.

De toepassing van die regel is nochtans onderhevig aan verschillende beperkingen :

- a) regionalisatie van belastingsheffing kan marktverstoringen werken;
- b) niet alle belastingen zijn territoriaal realiseerbaar;
- c) personen en ondernemingen kiezen een vestigingsplaats

- louter om fiscale redenen;
- d) de boven uiteengezette vereisten van macro-economisch evenwicht op federaal vlak stellen eisen op het gebied van financiële uitgaven en inkomsten van de overheid;
  - e) de eigen fiscale en financiële kracht van de deelstaten weegt niet altijd op tegen de in het belang van de zwakkere regio en de federatie noodzakelijke uitgaven op regionaal vlak. Solidariteit is dienvolgens noodzakelijk.
17. Het is niet de bedoeling in dit artikel op omstandige wijze *de openbare financiën* van het economisch federalisme te behandelen. Hier volgen in dit verband enkele losse bedenkingen.

Vermits de bevoegdheden van de regio's meestal door decentralisatie uit de eenheidsstaat zullen ontstaan, lijkt het aangevozen de financiering van de deelstaten te verzekeren :

- a) door toekenning aan de deelstaten van exclusieve belastingen die thans door het rijk worden geheven;
- b) door instelling van gedeelde belastingen tussen de federale en de deelstaten, als wanneer de opbrengst thans enkel het rijk ten goede komt;
- c) door verlening van dotaties uit federale inkomsten;
- d) door ruimte te laten op de geld- en kapitaalmarkt ten behoeve van de deelstaten;
- e) samengestelde belastingen dienen thans mede voor de financiering van de lokale besturen. Toekenning van fiscale bevoegdheden van deze aard aan de deelstaten vergt een herziening van de openbare financiën van de gemeenten en van het rijk.

Samengestelde belastingen bieden nochtans voordelen in vergelijking met gedeelde belastingen :

- a) omdat de politieke verantwoordelijkheid voor de fiscale heffing ligt bij het bestuur dat de uitgaven verricht;
- b) omdat geen verticale verdeelsleutel moet worden vastgesteld.

De mogelijkheid voor de deelstaten om leningen aan te gaan wordt bepaald :

- a) door de solvabiliteit van de deelstaten, die vooral afhangt van de begrotingspolitiek en fiscale bevoegdheden van de deelstaten alsmede van de dotatiepolitiek van de federale overheid;
- b) door de vereisten van het macro-economisch evenwicht op het federale vlak.

In feite wordt de omvang van de economische bevoegdheden van de deelstaten duidelijk medebepaald door de grenzen van de fiscale bevoegdheid van de deelstaten en de dotatiepolitiek van de federale staat (zie boven).

### 18. Finale bedenkingen

Uit het bovenstaande moet reeds de indruk zijn ontstaan dat de afbakening van de economische bevoegdheden tussen de federale staat en de deelstaten of gewesten *een ingewikkelde aangelegenheid* is.

Voor de meeste maatregelen van economische politiek moet men veelal tegelijk telkens meerdere criteria in aanmerking nemen en de toepassing wijst niet altijd duidelijk in dezelfde richting. Overigens kan het gewicht dat men aan de resultaten met toepassing van de verschillende criteria toekent, verschillen naargelang de politieke betekenis die men hecht aan objectieven, instrumenten en aard van de instellingen.

Toch kan men nog een paar bedenkingen maken die in het algemeen bij de beslissing omtrent de afbakening behulpzaam kunnen zijn.

19. Niet alleen om culturele en politieke maar evenzeer om economische redenen kan aan Brussel in een Belgische Federale staat niet hetzelfde statuut worden gegeven als bijv. aan Vlaanderen en Wallonië. Volgende specifieke kenmerken liggen aan de grondslag van die stelling.

- Brussel (19 gemeenten) heeft een kleine oppervlakte met grote bevolkingsdichtheid. Het gebied is een met gebouwen en wegen volbezette agglomeratie;
- Brussel heeft een vrij eenzijdige productiestructuur wegens het overwegend belang van de dienstensector; ook de structuur van de inkomens wijkt sterk af van de rest van het land;
- Brussel vervult een speciale functie in de Belgische federale staat, in de E.G., in de Navo. Brussel vormt in België het centrum van de open geld- en kapitaalmarkt die onder federale controle blijft. Een en ander schept specifieke localisatiebehoeften voor internationale en nationale officiële instellingen, sociaal-economische organisaties, ondernemingen.
- Brussel is zowel met Vlaanderen en Wallonië nauw vervlochten via intense stromen van goederen, diensten, werknemers, inkomens, personen en kapitalen.

Dit alles geeft aanleiding tot zoveel specifieke behoeften, preferenties, positieve en negatieve overzijpelingeffecten, schaalvoor- en nadelen (congestie), speciale invloed op de marktintegratie, op het macro-economisch evenwicht, op bijdrage tot de solidariteit, op de fiscale en financiële mogelijkheden, dat een speciaal statuut onvermijdelijk is.

20. De opbouw van een federale staat moet voldoende *stabiliteit* en *duurzaamheid* waarborgen. Mogelijke conflictsituaties moet men zoveel mogelijk vermijden o.m. door een zo precies mogelijke bepaling van de respectievelijke bevoegdheden van de federale

staat en de gewesten in de grondwet. Voor de oplossing van geschillen moet men een klare organisatie met snelle besluitvorming en sancties voorzien.

21. De nationale overheid in een federale staat moet er vooral om bekommerd zijn dat het geheel, met de nodige verscheidenheid, toch samenhangend en gecoördineerd verloopt. Dit kan men onder meer bereiken door :
  - a) een eenvoudige, soepele, algemene planning;
  - b) de invoering van algemene normenstelsels met sancties;
  - c) het conditioneel ter beschikking stellen van financiële of materiële middelen;
  - d) de participatie van de deelstaten bij de voorbereiding van federale beslissingen.

Bij eigenlijke uitvoering van een aantal taken en het dagelijks beheer kan men in een aantal gevallen, waar de normerende bevoegdheid centraal wordt gehouden, toevertrouwen aan de deelstaten. *Loyale samenwerking en taakverdeling* voor dezelfde materie tussen de deelstaten onderling en tussen de deelstaten en de federale overheid (gedeelde bevoegdheid) zijn voor bepaalde aangelegenheden aangewezen.

### III. SAMENVATTING EN BESLUITEN

1. De motivatie van de federalistische strekking in België berust op culturele, sociale, historische en geografische overwegingen, maar ook economische en politieke-ideologische factoren hebben terdege betekenis.
2. De economische theorie toetst de criteria voor de afbakening van de bevoegdheden tussen de federale staat en de deelstaten of gewesten aan de optimale bijdrage tot de welvaart van de federatie, ondersteld zijnde dat elke regio voordeel vindt in het bestaan van een federatie in vergelijking met een eenheidsstaat of het eenvoudig uiteengaan.
3. In een staat met een democratisch en pluralistisch politiek regime dat periodieke alternatie van meerderheden openlaat is een federale staatsvorm mogelijk met een gemengd economisch stelsel, binnen hetwelk in de regio's de accenten betreffende objectieven, instrumenten en instellingen in zekere mate verscheiden kunnen zijn.
4. De erkenning door de deelstaten van een deels via de markt georganiseerde economische integratie, alsmede van het behoud van een gemeenschappelijke munt, brengt voor het federale gezag bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden mee en stelt perken aan de bevoegdheden van de deelstaten. Ook moet

door het gewestelijk beleid worden voldaan aan bepaalde vereisten die gesteld worden door het macro-economisch evenwicht van de federatie.

5. Bestaande verschillen inzake welvaartsevolutie en -potentialiteit die door een bepaalde regio te groot worden geacht, moeten op grond van solidariteit worden gemilderd mede door officiële transfers van de meer welvarende regio naar de andere.
6. De fundamentele motivatie voor economisch federalisme is de overtuiging dat tussen de regio's betreffende de oriëntatie van de overheidspolitiek een duidelijke differentiatie moet kunnen bestaan op het vlak van de preferenties inzake instituties, uitgaven aan collectieve en sociale goederen en ontvangsten. Federalisme zou aan de deelstaten toelaten de kwaliteit van een aantal beslissingen te verbeteren en meteen de doelmatigheid van de overheidspolitiek te verhogen. Vooral op het gebied van de allocatie van publieke goederen, maar ook inzake regionale groei en tewerkstelling kunnen interessante resultaten tot stand komen. Tevens bestaan er een aantal gebieden waarbij taakverdeling tussen de federale staat en de regio's of een samenwerking tussen deelstaten aangewezen is.
7. Regionalisatie is nochtans niet aangewezen voor homogene publieke goederen waarvan de voorziening duidelijke schaalopbrengsten vertoont, voor goederen of diensten die om andere redenen een grote dimensie vereisen of die belangrijke overzijpelingeffecten hebben. Ook het beleid in verband met de stabilisatie van het economisch verloop en met de persoonlijke herverdeling worden best in grote mate centraal gehouden.
8. In beginsel moeten de regio's om economische en politieke redenen direct fiscaal (exclusieve of samengestelde belastingen) en financieel (leningen) verantwoordelijk zijn voor hun bestedingen. Om een aantal redenen moet men in zekere mate van die regel afwijken en gedeelde belastingen instellen, alsmede volgens verschillende modaliteiten dotaties verlenen.
9. De verdeling van de bevoegdheden op economisch gebied tussen de federale staat en de deelgebieden is een ingewikkelde aan gelegenheid, te meer omdat de stabiliteit en de duurzaamheid van de federatie moeten worden verzekerd en de conflicten tussen de regio's zoveel mogelijk worden voorkomen en snel worden opgelost.
10. Ook wegens de specifieke economische kenmerken van Brussel (19 gemeenten) is in een Belgische federale staat een speciaal statuut onvermijdelijk.

# 11. Samenwerking en taakverdeling

Tussen deelstaten en/of nationale overheid voor ééNZelfde politieke materie kan in een aantal gevallen een goede werking van de federatie bevorderen.

## 12. Indien men de inrichting van een federale staat in België bekijkt van economisch standpunt dan zijn langs die kant volgende vraagstukken die nog op een oplossing wachten, belangrijk :

- de bepaling van de regels voor een behoorlijke werking van de federale staat die het gevolg zijn van de marktintegratie, de gemeenschappelijke munt en het macro-economisch evenwicht;
- de aard en de omvang van de economische en sociale solidariteit;
- de organisatie van de openbare financiën en van de financiering van de productie-huishoudingen;
- de politiek in verband met ruimtelijke ordening, openbare werken, verkeer en vervoer;
- de politiek inzake de sectoriële, regionale ontwikkeling;
- sommige institutionele aspecten, zoals het statuut Brussel, de organisatie van de planning en van de officiële financiële instellingen.

Steeds zal men indachtig zijn dat, zolang een duidelijke wil tot behoud van de federale staat aanwezig is, de toekenning van exclusieve bevoegdheden aan een of andere overheid wel klaarheid kan scheppen en conflicten vermijden. Voor bepaalde deelgebieden van de politiek biedt samenwerking en taakverdeling aan ééNZelfde materie (gedeelde bevoegdheid) soms een betere oplossing.

## 13. Tot slot volgt een poging tot verdeling van de economische bevoegdheden voor een gebeurlijke Belgische federale staat.



POGING TOT AFBAKENING VAN DE ECONOMISCHE BEVOEGDHEDEN TUSSEN DE  
NATIONALE OVERHEID EN DE GEWESTEN IN EEN FEDERALE STAATSORGANI-  
SATIE. TOEPASSING OP BELGIE

---

Legende : R = exclusieve bev. deelst.

r = gedeelde bevoegdheid

geen melding = exclusieve bevoegdheid federatie-gebeur-  
lijk met medezeggenschap deelstaten

---

INSTRUMENTEN

Begrotingspolitiek

Belastingen

Federaal

exclusief

gedeeld

Deelstaten

samengesteld

r

exclusief

R

Registratierechten

R

Motorrijtuigen

R

Fietsen

R

Spelen, weddenschap, ontspanning

R

Griffie- en hypotheekrechten

R

Uitgaven

Federaal

defensie, justitie

grote civiele infrastructuur

aankopen goederen en diensten

Transfers

aan personen en gezinnen

ondernemingen

gewesten

lagere besturen (gemeente, provincie) (?)

r

buitenland

Stijgingsritme uitgaven

Deelstaten

gefinancierd met eigen middelen

R

(exclusieve, sameng., gedeelde belastingen,

leningen, algemene dotaties)

gefinancierd met specifieke en voorw. dotaties

r

stijgingsritme uitgaven

r

Financieringssaldo	
Federaal	
Deelstaten	r
Monetaire politiek	
geldhoeveelheid	
kwalitatieve kredietpolitiek	
rentepolitiek	
muntpariteit	
wisselcontrole	
kapitaalbewegingen	
Prijspolitiek	
Algemene inkomenspolitiek	
Loonpolitiek	r
Arbeidsduur	
Sociale Zekerheid	
bijdragen	
kinderbijsl.	
gezondheid	
pensioen	
werkloosheid	
Buitenlandse betrekkingen	
internationale en bilaterale akkoorden	
in- en uitvoer goederen	
kapitaalbewegingen	
immigratie arbeid	
ontwikkelingshulp	r
bevordering afzet	r
Sectorpolitiek	
landbouw	
markt	
structuur	r
visserij, bossen, jacht	R
vervoer (alg. politiek)	
weg	r
lucht	
binnenvaart	r
zeevaart	
spoor	r
gewestelijk busvervoer	R
toerisme	R

water	r
exploitatie nationale rijkdom	r
energie	r
verkeer	
post	
telegraaf telefonie	
radio, televisie	R
sectoren in moeilijkheden	r
industrie	r
expansie	r
buitenlandse ondernemingen	r
ondernemingen in moeilijkheden (preventief en defensief)	r
huisvesting	R
wetenschappelijk onderzoek	r
beroepsbij- en -omscholing en arbeidsmobiliteit	R
plaatsing arbeidskrachten	R
vestigingseisen zelfstandige arbeider, vrije beroepen	
Institutioneel	
marktintegratie	
reglementering productie en handel	
technische normen	
commerciële voorschriften	
mededingingsbeleid	
verbruikspolitiek	
planning	r
off. bedrijfsorganisatie	r
statuut ondernemingen	
particulier	
overheid	
arbeids- en handelsrecht	
ruimtelijke ordening	r
urbanisatie	R
grondpolitiek (eigendom, prijs)	R
milieubeleid	r
centrale bank	
wetgeving op financiële instellingen	
organisatie officiële financiële instellingen	r
octrooien	
statuut ambtenaren gewesten	r
controle, voogdij, financiering lagere besturen	r

---

BIBLIOGRAFIE

- P. DE GRAUWE, D. HEREMANS, E. VAN ROMPUY, Naar een relance van de Europese Monetaire Unie ? Teksten en documenten, nr. 305, Brussel, Min. van Buitenlandse Zaken, 1975.
- D. HEREMANS, Economische autonomie en economische Unie, Krachtlijnen voor een duurzame oplossing. Leuvense Economische Standpunten 1978/12.
- P. LOWENTHAL, Politique economique en régularisation, Bulletin de l'IREN, 1979, nr. 54, 17 blz.
- E. PLASSCHAERT, Financiële aspecten van de regionalisatie, 2-maandelijks tijdschrift van het Gemeentekrediet van België, 1978 nrs. 123, 124, 125. 68 blz.
- W. OATES, Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brad Iovanovitch, 1972.
- P. SIMONS, Waalse opinies omtrent de regionalisatie. Waarom regionaliseren en wat beoogt Wallonië voor de toekomst ? Leuven, C.E.S.-reeks, 1979.
- T. PEETERS, Economisch federalisme, Lessen uit het buitenland, Leuvense Economische Standpunten, 1978/11.
- Report of the study group on the role of public finance in European Integration Vol. II : Individual Contributions and working papers, Brussel, april 1977, Bijdragen van D. Biehl, F. Forte, T. Peeters, W. Oates.